

Preservar la seguridad en Haití : La reforma policial

I. CONTEXTO

Las permeables fronteras haitianas, tanto terrestres como marítimas, permanecen vulnerables al narcotráfico, al contrabando y a otras actividades ilegales que debilitan el Estado de Derecho y privan al Estado de rentas públicas vitales. La inseguridad tras el terremoto revela la persistente vulnerabilidad frente a la delincuencia violenta y a la inestabilidad política. Los barrios urbanos, azotados por la extrema pobreza, las limitadas oportunidades económicas y la debilidad de las instituciones gubernamentales, sobre todo de la Policía Nacional de Haití (PNH), generan grupos armados y siguen siendo fuente de gran inestabilidad. Para garantizar la seguridad ciudadana, el Gobierno de Martelly debe retirar los oficiales corruptos y ampliar la capacidad institucional y operacional de la PNH a lo largo del país mediante la realización de una reforma que incorpore programas de policía comunitaria y de reducción de la violencia.

Las elecciones recientes fueron sólo un primer paso hacia la determinación del futuro de la reconstrucción y el desarrollo del país. Ahora, el verdadero trabajo requiere que la dirigencia política – tanto en el ejecutivo como en el legislativo – emprenda esfuerzos significativos con el fin de responder a necesidades fundamentales. Para ello es clave identificar intereses comunes con la oposición política, las comunidades sociales de base y las élites empresariales, a fin de reforzar un consenso nacional para transformar a Haití dando prioridad a la creación descentralizada de empleos, a la protección equitativa ante la ley y a la seguridad en las comunidades.

En su discurso inaugural, el Presidente Michel Martelly declaró que Haití estaba abierto y listo para la inversión y los negocios, para los que se requiere una PNH funcional y profesional. La reforma policial ha logrado avances significativos; sin embargo su ejecución total aún está lejana después de casi cinco años de iniciada. Las deficiencias en la PNH, junto con los deseos de los adeptos de Martelly de reinstaurar el ejército y la oposición nacionalista a la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU (MINUSTAH), alimentan propuestas para crear una segunda fuerza armada. Hay serias preguntas en torno a ese planteamiento. Si se lleva a cabo, debe haber consultas amplias con la sociedad civil, incluyendo organizaciones sociales de base y organizaciones comunitarias, y

particularmente con las víctimas de los abusos del antiguo ejército. Pero primero es primordial seguir fortaleciendo la PNH mediante:

- ❑ el reclutamiento, incluyendo el de mujeres, la formación y el pleno despliegue de la fuerza policial;
- ❑ la consolidación de la integridad policial al agilizar el proceso de investigación de antecedentes de todos los oficiales y personal en servicio, incluyendo la creación de una estructura de apelación, con el fin de retirar del cuerpo policial a aquellos que no cumplan con los requisitos debido a violaciones de derechos humanos o actividades delictivas y avalar a aquellos que sí los cumplen. Se requiere tomar medidas inmediatas para suspender y, si hubiere lugar a ello, enjuiciar a los oficiales que, según las investigaciones, hayan estado involucrados en algún delito grave;
- ❑ la revisión del plan de reforma para enfocarse en aspectos que contribuyan a mejorar la calidad de la seguridad que brinda la PNH y la construcción de confianza en las comunidades, tales como la capacitación y el fortalecimiento de unidades especializadas, tales como la investigación de delitos, la patrulla fronteriza y la policía comunitaria, al tiempo que la policía de las Naciones Unidas (UNPOL) brinda asesoría activamente para estas labores;
- ❑ la adopción de la Ley Orgánica de la Secretaría Estatal para el Orden Público, que esclarezca su papel y los de otras entidades de la rama ejecutiva con responsabilidades sobre la PNH; y
- ❑ la vinculación de la reforma policial con las labores de reconstrucción actualmente coordinadas por la Comisión Interina de Recuperación de Haití (CIRH) al desplegar policías mejor entrenados en las provincias a medida que avanza la descentralización económica.

II. EL ENTORNO FRÁGIL DE SEGURIDAD

A. DESAFÍOS QUE PERSISTEN

En Haití persisten los desafíos para garantizar un ambiente estable de seguridad, identificados por Crisis Group hace tres años.¹ El hallazgo de importantes redes criminales por parte de la PNH en Puerto Príncipe en diciembre de 2008 condujo a una reducción de secuestros² y alivió graves preocupaciones por la seguridad pública. Sin embargo, en 2011 se han incrementado las denuncias, particularmente de secuestros, pero también de homicidios y otros delitos. Si bien es probable que esto refleje en cierta medida mayor confianza en la eficacia de la policía,³ demuestra también que la delincuencia y la violencia continúan siendo grandes preocupaciones para la ciudadanía y siguen teniendo el potencial de menoscabar la gobernanza y la recuperación económica.

También se mantienen las altas tasas de pobreza desempleo, la falta de oportunidades socioeconómicas y la vulnerabilidad de los jóvenes ante la influencia de pandillas y la proliferación de las mismas en los hacinados y marginales barrios urbanos. Esas condiciones son exacerbadas por una dinámica política en la que el ganador se queda con todo, por el tráfico de drogas y otros ilícitos, por una PNH que sigue siendo inadecuada y por un sistema judicial disfuncional. Los barrios marginales urbanos, con más de un millón de habitantes que están cada vez más desilusionados con la incapacidad del Estado de garantizar las necesidades básicas, existen al lado de campamentos provisionales que surgieron a raíz del terremoto, donde aproximadamente 600.000⁴ personas enfrentan un futuro incierto y la amenaza diaria del desalojo, preparando así un

terreno fértil para el descontento civil.⁵ Más de 400 manifestaciones, la mayoría violentas, ocurrieron a lo largo del país en la primera mitad de 2011.⁶

Aunque la enorme crisis de seguridad que muchos temían tras el terremoto de 2010 no se ha materializado, hay un riesgo mayor del regreso de un ciclo de delincuencia, violencia, inseguridad e inestabilidad.⁷ Tras el terremoto, unos 500 delincuentes peligrosos se fugaron a sus antiguas sedes en Cité Soleil, Martissant y Bel Air, donde han creado de nuevo pandillas armadas.⁸ Esto ha fomentado el comercio de armas por drogas en la región, en tanto que los delincuentes se rearmen para recuperar el terreno.⁹ La violencia ya no es generada, en su mayoría, por cuestiones políticas como sí ocurrió en los incidentes registrados entre 2004 y 2008, sino que las pandillas están disponibles para la contratación por parte de cualquier saboteador tanto político como de seguridad, con dinero suficiente, y siguen asediando a la población con delitos menores y extorsiones.¹⁰ La Vía 9 en Cité Soleil es sitio de frecuen-

¹ Informe de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N°28, *Reforming Haiti's Security Sector*, 18 de septiembre de 2008. Analizó los tres componentes del sistema de seguridad: la policía, la justicia y las cárceles. Este boletín se centra en la reforma policial, un boletín posterior discutirá la reforma a la justicia.

² La Policía de las Naciones Unidas, UNPOL, reportó una caída dramática en los casos en 2009, de 266 en 2008 a once; en 2010 aumentaron a 107, y para la primera mitad de 2011 había 97. Cifras de la UNPOL Informe Semestral, enero a junio de 2011; y estadísticas de delincuencia de la UNPOL para 2009 y 2010 (copias suministradas a Crisis Group).

³ *Ibid.*

⁴ "Population in Camps Housing Haitians Left Homeless by the 2010 Earthquake Drops Below 600,000", Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 19 de agosto de 2011. La OIM también informó en julio que los residentes de los campamentos quisieran irse, pero no cuentan con los medios. "Overwhelming Majority of Haitians Living in Displacement Camps Want to Leave but Have Nowhere to Go", OIM, 5 de agosto de 2011.

⁵ Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios de la ONU y de organizaciones afiliadas a la ONU, Tabarre, 22 y 29 de julio de 2011; Martissant, 30 de julio. Para los antecedentes, véase Crisis Group Boletín sobre América Latina y el Caribe N°25, *Haití después del terremoto: la seguridad depende del reasentamiento y el desarrollo*, 28 de junio de 2011.

⁶ La UNPOL Informe Semestral, op. cit. Si bien la mayoría de las manifestaciones fueron políticas, 44 por ciento fueron para el mejoramiento de condiciones de vivienda, el pago de salarios, las oportunidades de empleo, el control de la delincuencia y la erradicación del cólera.

⁷ Entrevistas de Crisis Group, dirección de la PNH, Tabarre, marzo, mayo y junio de 2011; alto funcionario de la MINUSTAH, Tabarre, 29 de julio de 2011. Véase también Louis-Alexandre Berg, "Crime, Politics and Violence in Post-Earthquake Haiti", U.S. Institute of Peace, septiembre de 2010.

⁸ Entrevistas de Crisis Group, dirección de la PNH en el Departamento de Occidente, Puerto Príncipe, 17 de junio de 2011; los altos mandos policiales y militares de la MINUSTAH, Tabarre, mayo de 2011. Para marzo de 2011, sólo el 8 por ciento de los 5.000 reclusos que huyeron de quince de los centros de detención del país tras el terremoto han sido recapturados y devueltos a prisión. Véase "Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilisation Mission in Haiti", 24 de marzo de 2011, www.un.org/Docs/sc/sgrep11.htm. Según la PNH, al menos 30 jefes e integrantes de pandillas han sido dados de baja desde el terremoto, incluyendo a varios fugados. La policía está buscando al menos otros quince. Entrevista de Crisis Group, altos mandos municipales de la PNH, Cité Soleil, 22 de junio de 2011.

⁹ Véase "Report of the Secretary-General", op. cit.

¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, líderes de la comunidad de Bel Air, Puerto Príncipe, 29 y 30 de junio de 2011; altos funcionarios de la ONU y de organizaciones afiliadas a la ONU, Tabarre, 20 de junio y Martissant, 30 de julio de 2011. En Boston, en barrio de Cité Soleil, líderes comunitarios informaron que durante periodos electorales la violencia de las pandillas se volvía más amenazante, limitando la población a sólo desplazarse cuando había presencia de la PNH. Desde la elección del

tes asaltos armados, y el pueblo es un centro de automóviles y motocicletas robados. En mayo de 2011, el Inspector de la PNH, Lambert Jean Rosemond, asignado a la guardia costera, fue asesinado a plena luz del día en Boloisse 4, una zona transitada de Martissant, a manos de individuos armados que estaban extorsionando a los transeúntes.¹¹ La calle Sans Fil en Bel Air es otro sitio donde los robos a mano armada son casi a diario.¹²

La delincuencia violenta armada suele limitarse a zonas peligrosas conocidas, aunque esporádicamente se desborda hacia lugares del área metropolitana de la capital. Algunos prófugos de la prisión también han encontrado refugio en la periferia urbana, pero esos lugares han permanecido relativamente en calma.¹³ No obstante, los frecuentes asaltos a mano armada, por parte de individuos en motocicletas, a instalaciones y personas que acaban de efectuar transacciones monetarias están generando una percepción preocupante en el aumento de la inseguridad y requiere de una mejor acción policial.

En el lapso de un mes, Cap Haïtien sufrió un ataque a la caravana presidencial¹⁴ y la profanación escandalosa de la catedral Católica.¹⁵ Tiroteos desde motocicletas en mayo y agosto en Puerto Príncipe dejaron siete muertos y varios

heridos, incluyendo un sacerdote.¹⁶ La PNH ha sufrido una serie de asesinatos sin resolver, incluyendo catorce oficiales que fueron asesinados mientras estaban en servicio, entre enero y agosto de 2011.¹⁷

Entre las víctimas civiles está Jean François Robert Marcello, coordinador de la Comisión Nacional de Mercados Públicos (CNMP), secuestrado frente a su casa en Delmas en 2009 y del que aún se desconoce su paradero.¹⁸ Un colega suyo, Yves Clément Jumelle, jefe de la unidad de coordinación de proyectos, y su esposa Michelle, fueron asesinados en su casa en Thomassin en 2010.¹⁹ Guyto (Guiteau) Toussaint, presidente de la junta del Banco Nacional de Crédito (BNC), fue asesinado en su casa en Pétion-Ville el 13 de junio de 2011, un día antes del lanzamiento del primer programa de hipotecas de Haití, concebido por él.²⁰ Yves Dorvil, director técnico de la Oficina Nacional de Catastro (ONACA), fue asesinado en su auto en Delmas unas semanas después.²¹ Emile Giordani, uno de los notarios más conocidos del país, fue secuestrado en Puerto Príncipe el 26 de agosto y hallado muerto al día siguiente.²² Todos estos delitos siguen sin resolverse y muchos suelen catalogarse como asesinatos políticos.²³

B. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Para la mayor parte de los haitianos, la seguridad implica estar libre de las intimidaciones y los abusos, del conflicto y la violencia, y de la delincuencia y la impunidad.²⁴ Dos elementos son importantes para garantizar esa seguridad: políticas públicas que refuercen la ley y capacidad institucional para su aplicación. El país aún carece de políticas coherentes de seguridad pública y de capacidad básica para detener, enjuiciar y condenar a los infractores, sobre todo a aquellos responsables de delitos graves, en el

Presidente Martelly, la situación ha mejorado, pero esperan ver sus acciones. Entrevista de Crisis Group, jefes superiores del foro comunitario, Cité Soleil, 20 de julio de 2011.

¹¹ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario de una organización internacional, Martissant, 30 de junio de 2011. "Un inspecteur de la PNH retrouvé mort", *Le matin*, 2 de mayo de 2011.

¹² Las estadísticas de criminalidad de la UNPOL muestran 2.459 acciones delictivas entre enero y junio de 2011, mientras que entre julio y diciembre de 2010 se habían registrado 2.115, en las que cerca del 80 por ciento fueron homicidios, agresiones o hurtos calificados. Informe Semestral de la UNPOL, op. cit. La PNH reportó cinco secuestros entre abril y junio y una cifra preocupante de homicidios y asaltos a mano armada (118 y 630, respectivamente). Véase "Bilan mitigé de la PNH pour le second trimestre", *Haiti Libre*, 30 de julio de 2011.

¹³ Mejoró la seguridad en el norte, sobre todo después del arresto de Willy Etienne en septiembre de 2010, condenado en julio de 2011 por secuestro y homicidio en Cap Haïtien. Entrevistas de Crisis Group, altos mandos departamentales de la PNH, Cap Haïtien, 8 de julio de 2011. Informe de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N°35, *Haiti: The Stakes of the Post-Quake Elections*, 27 de octubre de 2010.

¹⁴ La PNH confirmó el arresto de más de 25 personas y sigue buscando a otros vinculados con un episodio en que piedras y botellas fueron lanzadas a la caravana presidencial en Shada, un barrio marginal de Cap Haïtien conocido por su apoyo firme al ex-Presidente Aristide. Entrevista telefónica de Crisis Group, altos mandos departamentales de la PNH, 26 de julio de 2011. "Haiti hunts gunman linked to attack on president", *Agence France-Presse*, 26 de julio de 2011.

¹⁵ Véase Eddy Laguerre, "La cathédrale du Cap Haïtien a été mise à sac", *Le Matin*, 7 de agosto de 2011.

¹⁶ "Les actes de banditisme se multiplie, 6 morts et plusieurs blessés...", *Haiti Libre*, 23 de mayo de 2011; "Attaque de bandits armés contre un véhicule de l'église catholique", *Radio Vision 2000*, 10 de agosto de 2011.

¹⁷ Entrevista telefónica de Crisis Group, oficial de alto rango, UNPOL, 11 de agosto de 2011.

¹⁸ Alphonse Roberson, "Où est Marcello?", *Le nouveliste*, 8 de abril de 2009.

¹⁹ "Brutal assassinat d'un couple dans une résidence à Thomassin", *AlerteHaiti*, <http://alertehaiti.ht>.

²⁰ "Assassinat de Guyto Toussaint: la BNC indignée, le lancement de 'Kay Pam' reporté", *Radio Signal FM*, 14 de junio de 2011.

²¹ "Des bandits font deux morts à Port-au-Prince", *Radio Keya*, 5 de julio de 2011.

²² "Haiti police probe slaying of well-known notary", *Associated Press*, 29 de agosto de 2011, www.miamiherald.com/2011/08/27/2377875/haiti-police-probe-slaying-of.html.

²³ Entrevistas de Crisis Group, altos oficiales, PNH, Tabarre y Puerto Príncipe, junio y julio de 2011.

²⁴ Robert Maguire, "Keeping Haitians Safe", *U.S. Institute of Peace*, mayo de 2011.

marco de normas democráticas y transparentes. La necesidad de un sistema cohesivo de justicia penal que sirva de base para el Estado de Derecho es primordial para ponerle fin a la impunidad alimentada por la corrupción, la ineptitud y la inoperancia. En el largo plazo, esto podría ser el mayor reto para el Gobierno de Martelly y sus donantes.

1. La Política del Gobierno en materia de seguridad

La historia reciente de Haití se caracteriza por el predominio de los intereses privados – dispuestos a usar pandillas criminales para apoyar sus objetivos – sobre la seguridad pública. Incluso con los intentos de reforma tras la dictadura de Duvalier, la debilidad de las instituciones de seguridad permitía la violencia de las pandillas.²⁵ El contrato social entre el ciudadano y el Estado supone que el Estado protege a las personas y la propiedad a cambio de lealtad, pero el Estado no ha cumplido con su parte durante mucho tiempo. El Gobierno de Préval estableció una política de no tolerancia hacia la violencia de las pandillas armadas y avaló reformas a la policía y a la justicia (incluyendo las cárceles) desarrolladas en coordinación con la MINUSTAH y donantes importantes, pero las debilidades del Estado y las décadas de abandono institucional hicieron que su implementación fuera lenta, difícil y desapareja.

El logro de seguridad más importante desde la perspectiva pública fue la desarticulación de las pandillas más violentas de Puerto Príncipe, con apoyo de la MINUSTAH.²⁶ La medida institucional más significativa pudo haber sido el apoyo de Préval al plan de reforma policial, desarrollado bajo el Director General, Mario Andrésol, que comenzó a establecer controles internos, incluyendo la investigación de los oficiales según criterios recientemente adoptados. Sin embargo, estos esfuerzos están lejos de ser plenamente realizados, y la estabilización de Haití también implica enfrentar el reto que presentan los barrios marginales donde las pandillas están arraigadas. Ahí la estabilidad va más allá del despliegue de las instituciones de aplicación de la ley; para que sea sostenible, debe incluir una dimensión socioeconómica que contemple la reinserción de las comunidades a actividades sociales y económicas establecidas.²⁷ Y en ese sentido, no se ve ningún resultado que haya logrado el Gobierno de Préval.

Varias iniciativas de seguridad centradas en las comunidades fueron dirigidas por la Organización Internacional

para las Migraciones (OIM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Viva Rio, una organización no gubernamental brasileña dedicada a la construcción de la paz y el desarrollo social, y la sección de Reducción de la Violencia en las Comunidades (RVC) de la MINUSTAH. Otros proyectos fueron emprendidos por el Banco Mundial y Estados Unidos, mediante su Iniciativa para la Estabilización de Haití (IEH), entre otros. Pero si bien estas iniciativas han debilitado el control de las pandillas sobre las comunidades, estaban desarticuladas, seguían diferentes aproximaciones de manejo del conflicto y han sido incapaces de introducir cambios transformadores a las vidas cotidianas de una población que ha estado desamparada por mucho tiempo.²⁸

En el ámbito estatal, la policía comunitaria, en la cual se encuentra parte de la solución, es uno de los eslabones más débiles de la reforma policial. El concepto es de rondas a pie y comunicación con los habitantes locales, pero no fue ni planeado sistemáticamente ni implementado antes del terremoto, y menos aún desde entonces. La Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reinserción (Commission nationale de désarmement, démantèlement et reinsertion, CNDDR) se enfrentaba a graves limitaciones financieras y, de cara a su tarea con sus socios internacionales, particularmente la RVC, carecía de una perspectiva y una aproximación comunes.²⁹ Además, su trabajo no se llevó a cabo de una manera suficientemente transparente para permitir la evaluación del avance del desmantelamiento, el desarme y la reintegración de pandillas. El resultado ha sido una imagen poco clara con respecto al estatus de las pandillas y sus integrantes y el número de armas ilegales que circulan.³⁰

Mientras que los altos dirigentes de la CNDDR estiman que el 85 por ciento de los casos de reinserción son exitosos, algunos líderes comunitarios en Bel-Air creen que fue demasiado débil el seguimiento, particularmente de aquellos que recibieron motocicletas a través del programa

²⁵ Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Bel Air, 29 de junio de 2011.

²⁶ Para los antecedentes de los operativos contra las pandillas armadas, véase Informe de Crisis Group N°28, *Reforming Haiti's Security Sector*, op. cit.

²⁷ Entrevista de Crisis Group, alto funcionario, organización internacional, Tabarre, 22 de julio de 2011.

²⁸ Entrevistas de Crisis Group, representantes de alto rango, organización internacional, Puerto Príncipe, mayo a julio de 2011.

²⁹ "Summative Evaluation of START's Global Peace and Security Fund – Haiti", Department of Foreign Affairs and International Trade, Canadá, abril de 2009.

³⁰ Según un informe sobre la circulación de armas de Justicia y Paz, un grupo haitiano de derechos humanos, la proliferación de armas ilegales y acciones violentas en los barrios marginales y a nivel nacional es preocupante y está vinculada a otros factores sociales, económicos y políticos. Mientras los barrios marginales se encuentran bajo el dominio de las "bases" y los grupos armados, los que cuentan con los medios montan su propia seguridad privada. Los narcotraficantes tienen presencia en todos los sectores y ejercen un control importante sobre la Justicia y la Policía. Sus vínculos con grupos armados son muy fuertes. "Enquête sur les armes à feu en Haïti entre 1986 et 2010", Commission Nationale Justice et Paix, julio de 2010.

ma. Algunos residentes de la comunidad temen que antiguos integrantes de las pandillas usen esos vehículos para acciones delictivas.³¹ Cómo deben continuar los esfuerzos de DDR es una de las decisiones en cuanto a la política de seguridad que aún debe considerar el Presidente Martelly.

La incapacidad, hasta el momento, de poner en marcha un nuevo Gobierno retrasa la necesidad vital de la aceleración de la reconstrucción y el desarrollo, incluyendo la dimensión de la seguridad pública.³² Las cuatro E's del programa del presidente – el Estado de Derecho, el empleo, la educación y *environnement* (el medio ambiente) – parecen ser un punto de partida sólido, pero aún no hay prueba de políticas basadas en una evaluación sistemática de los desafíos existentes de seguridad, las medidas previstas para enfrentarlas y el apoyo político y la inversión social esencial para la implementación exitosa de las reformas al sector de seguridad.

2. Capacidad policial

Una revisión de la capacidad policial tiene que tomar en cuenta dos momentos diferenciados: antes y después del terremoto, particularmente en términos del Departamento de Occidente y Puerto Príncipe. Antes del 13 de enero de 2010, la PNH tenía una sede formal con 253 estaciones y subestaciones, sólo 39 de las cuales no eran funcionales.³³ El día después del terremoto, otras 55 habían sido destruidas o habían sufrido daños. La pérdida de instalaciones, incluyendo la sede principal, redujo drásticamente la capacidad operacional en un momento en que surgieron nuevas tareas a raíz de la fuga de unos 5.000 prisioneros a lo largo del país y la proliferación de campamentos provisionales en la capital y en zonas aledañas afectadas. El rol de apoyo de la MINUSTAH fue interrumpido debido a los daños que la misión sufrió. La reconstrucción ha sido

un proceso lento tanto para la policía como para todo el país. Reubicar la oficina averiada del Inspector General (Inspecteur Général en chef, IGC), Fritz Jean, tomó catorce meses, y veinte meses después del terremoto, la oficina del Director General, Andrésol, aún opera en un contenedor donado por Alemania.³⁴

Puerto Príncipe y el área metropolitana en general, donde se concentra la mayor parte de la delincuencia y la violencia, absorben 80 por ciento del personal y los recursos materiales de la PNH. Sólo 16 por ciento se despliega fuera del Departamento de Occidente (donde está ubicada la capital). El cuerpo ha mostrado un avance notorio en cuanto a cobertura territorial, con alguna presencia en 138 de las 140 comunidades a lo largo del país. Sin embargo, aún sigue extremadamente débil, y en los principales centros urbanos, donde se propone un desarrollo económico regional, sigue muy por debajo de los requisitos básicos. Si bien la infraestructura ha mejorado, importantes zonas siguen con insuficiencia de personal. Por ejemplo, Ouanaminthe, un significativo cruce fronterizo con República Dominicana y que está a sólo unos cuantos kilómetros de donde se construye un importante centro industrial,³⁵ cuenta sólo con 25 oficiales de la policía, pese a que diariamente enfrenta problemas de narcotráfico, trata de menores, migración clandestina y hurtos de automóviles.³⁶

La capacidad ha mejorado desde el inicio de la reforma en 2006, en parte por medio del reclutamiento no político y la formación de oficiales jóvenes. Pero el aumento en la calidad estuvo demasiado lento antes del terremoto y está aún más lento hoy en día. El cuerpo carece de capacidades básicas para garantizar tanto la seguridad ciudadana

³¹ Entrevista de Crisis Group, líderes comunitarios, Bel Air, 29 de junio de 2011.

³² Entre junio y agosto, el parlamento rechazó a dos personas postuladas por el presidente para ocupar el cargo de primer ministro, Daniel Rouzier y Bernard Gousse. Martelly sigue teniendo dificultades para negociar un candidato aceptable y ha manifestado su frustración públicamente, “Martelly dénonce une ‘dictature législative’ consacrée par la Constitution”, *Le Nouvelliste*, 11 de agosto de 2011. Hasta el momento, la falta de un Gobierno ha impedido la presentación ante el parlamento del presupuesto nacional de octubre 2011 a septiembre 2012. El uso del presupuesto del año pasado sería una solución probable para el 30 de septiembre, cuando termine el año fiscal, pero la PNH requeriría de un aumento presupuestal para pagar los salarios de las nuevas promociones, la vigésimo-segunda y vigésimo-tercera, las cuales se graduarían a mediados de 2012. Entrevista de Crisis Group, alto funcionario del Gobierno, Pétienville, 26 de agosto de 2011.

³³ Entrevista telefónica de Crisis Group, oficial de alto rango, UNPOL, 11 de agosto de 2011.

³⁴ Entrevistas de Crisis Group, dirección de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011; y altos funcionarios, MINUSTAH, Tabarre, 22 de julio de 2011. Un nuevo sitio para la sede principal de la PNH se había planeado antes del terremoto en Delmas 2. Su construcción tenía un retraso de más de un año y medio, causando retrasos en otros temas, como asuntos legales. Presentación de la UNPOL en el Seminario Hemisférico Chile-Canadá, de iniciativas y desafíos para la capacitación integrada por los contribuyentes regionales de la MINUSTAH, Santiago de Chile, 13 de mayo de 2009. El proyecto aún no ha despegado.

³⁵ Un sitio industrial se está construyendo en Caracol, una pequeña comuna en el noreste, con el apoyo de EE.UU., el Banco Interamericano de Desarrollo y otros. Ahí se espera que el proyecto genere unos 20.000 empleos. No se ha consultado a la policía en temas de seguridad. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango, PNH, Fort Liberté, 8 de julio de 2011. Véase también Jacqueline Charles, “Some 20,000 jobs to be created at new industrial park in Haiti”, *Miami Herald*, 29 de marzo de 2011.

³⁶ Entrevistas de Crisis Group, dirección de la PNH para el Departamento de Noreste, Fort Liberté y Ouanaminthe, 8 de julio de 2011. El 8 de agosto, fue inaugurada la recién remodelada estación de policía financiada por el programa canadiense START. Entrevista de Crisis Group, altos funcionarios, Embajada canadiense, Puerto Príncipe, 9 de agosto de 2011.

como un entorno seguro para la reconstrucción y el desarrollo. Pese a avances en materia de fuerza, entrenamiento y dotación de las unidades de control de disturbios,³⁷ las unidades policiales formadas (UPF) de la MINUSTAH tuvieron que responder a al menos quince llamados en busca de apoyo para restablecer el orden público durante manifestaciones violentas y disturbios entre enero y junio de 2011.³⁸

La MINUSTAH sigue siendo una presencia disuasiva para la violencia de pandillas armadas, la turbulencia política generalizada, el grave descontento civil y el tráfico ilícito. La creación y despliegue de una Unidad para Personas Internamente Desplazadas (PID) en los campamentos más poblados también ha contribuido parcialmente a reducir la deficiencia en la vigilancia policial de estos asentamientos pero no ha frenado la violencia, incluyendo las violaciones.³⁹ Es necesario examinar cómo la misión puede prestar más apoyo a la protección de la ciudadanía adentro y afuera de los campamentos mientras se fortalecen las capacidades de la PNH. Una forma sería el apoyo a la PNH en el aumento de su capacidad para recibir denuncias e investigar delitos de violencia sexual.

La graduación de la vigésima segunda promoción de reclutas (con un pie de fuerza de 877) en mayo, la primera desde el terremoto, al igual que la preparación de la vigésima tercera promoción y un grupo de 130 inspectores para iniciar su formación en los meses venideros son señales positivas que indican el reinicio del fortalecimiento de la capacidad del cuerpo policial, pero analistas de seguridad alegan que se requieren 20.000 oficiales entrenados para proteger a una población de diez millones en Haití y sus fronteras terrestres y marítimas, al igual que para llevar a

cabo otras tareas de ley, orden y protección civil.⁴⁰ El objetivo – que no se logrará – era tener 14.000 para finales de 2011.⁴¹ Desde 2006, cuando empezó la reforma, unos 3.500 oficiales se habían sumado a las filas, aumentando el pie de fuerza a 10.000. El mayor porcentaje de este cuerpo, 4.164 oficiales, están en un nivel principiante (Agente I); sólo 795 oficiales son inspectores o con rangos superiores,⁴² lo cual deriva en graves vacíos de supervisión.

Además, se necesita una revisión del despliegue actual. Varias unidades de la Dirección central de la Policía Judicial (Direction centrale de la police judiciaire, DCPJ) suelen tener insuficiente personal para avanzar con celeridad en las investigaciones. La sección de investigación de homicidios, por ejemplo, sólo cuenta con seis oficiales para manejar un promedio mensual de veinte casos, lo que en muchas ocasiones los lleva a abandonar los más antiguos para empezar con los nuevos; para vigilar la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas del 20 de marzo y realizar tareas de rutina, sólo estaban disponibles 7.852 oficiales, y un número importante de oficiales fueron asignados para custodiar a los oficiales del Estado de alto rango al igual que a las instituciones estatales, mientras que otros no estaban disponibles debido a faltas, vacaciones y enfermedades o algún otro motivo, dejando el cuerpo con una precaria cobertura para la realización de muchas de sus tareas.⁴³

Claramente, un aumento en los números ayudaría a fortalecer la capacidad de garantizar la seguridad pública, pero son necesarios un plan y un cronograma bien definidos para mejorar la fuerza y la calidad de las unidades especializadas. La capacidad del cuerpo debe construirse de una manera que también facilite mayor cohesión de las acciones entre los cuatro componentes del sistema de seguridad: la policía, los fiscales, los juzgados y las cárceles. La debilidad en la reunión y presentación de pruebas suele resultar en la libertad sin juicio de personas detenidas de

³⁷ El control de masas es responsabilidad de la CIMO – unidad de intervención y mantenimiento del orden (Compagnie d'intervention et maintien de l'ordre), y la UDMO – unidad departamental para el mantenimiento del orden (Unité départementale de maintien de l'ordre). Informe de Crisis Group, *Reforming Haiti's Security Sector*, op. cit. Su pie de fuerza ha crecido de 168 en 2006 a 500. Francia suministró recientemente los equipos para fortalecer estas unidades. Entrevista de Crisis Group, directivos de la UNPOL, Tabarre, 22 de julio de 2011.

³⁸ Informe Semestral de la UNPOL, op. cit.

³⁹ La MINUSTAH ha establecido una presencia permanente en siete de los campamentos más grandes y frecuentes patrullas móviles en 70 campamentos menos poblados. Sin embargo, la gran mayoría de campamentos formales e informales están en la zona de Puerto Príncipe y la mayoría no cuentan con cobertura especial de la PNH o la MINUSTAH. Entrevistas de Crisis Group, dirección superior de la UNPOL y las tropas, Tabarre, marzo, mayo y julio 2011. De junio a diciembre de 2010, se reportaron 39 violaciones en campamentos y de enero a julio de 2011 se reportaron 35, de los que el 64 por ciento de las víctimas eran menores de edad. Informe Semestral de la UNPOL, enero a junio de 2011, op. cit.

⁴⁰ Una encuesta de la ONU arrojó una proporción deseable de unos 300 oficiales de la policía por 100.000 habitantes. www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ_session19/ACONF213_3eV1050608.pdf. El Salvador, con una población de 7,5 millones cuenta con unos 17.000 policías, www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2033.htm. Guatemala, con catorce millones, cuenta con unos 24.000 oficiales. Ambos países cuentan con ejércitos de al menos 15.000 uniformados, desplegados de manera temporal para enfrentar la creciente delincuencia.

⁴¹ El Plan Nacional de Acción para la Recuperación y el Desarrollo (PARDN), publicado por el Gobierno tras el terremoto, modificó esa cifra a 12.000 para 2012 y 16.000 para 2015, pero no hay claridad sobre las metas actuales.

⁴² Cifras suministradas a Crisis Group por un oficial de alto rango de la PNH, 19 de agosto de 2011. Véase también el Informe Semestral de la UNPOL, op. cit.

⁴³ Entrevista de Crisis Group, dirección de la PNH, Tabarre, marzo de 2011.

manera preventiva. Las capacidades de la investigación penal son esenciales para enjuiciamientos exitosos. Entre enero y junio, la UNPOL, que se encarga de acompañar y asesorar a la PNH al igual que de brindar apoyo técnico para las reformas, ofreció un curso de capacitación de un día en el manejo y la recuperación de las escenas de delitos a 152 oficiales, jueces y fiscales en siete ciudades. Se ha brindado capacitación en huellas dactilares y se ha producido material relevante, pero no hay una base de datos para comparar huellas con la Policía Judicial o la Autoridad Penitenciaria. Desde 2008, se está armando lentamente un registro a partir de los arrestos y las detenciones diarias.⁴⁴

La violencia de las pandillas es evidentemente un gran desafío en materia de seguridad. Se requiere de capacitación, y, aunque insuficiente, veinte oficiales está en formación para encargarse de asuntos relacionados con estos grupos. Se prevé capacitación especial en técnicas de intervenciones de alto riesgo, entre otros. Las estaciones de policía como Cité Soleil van cambiando los enfoques y métodos considerando el conocimiento y los contextos locales, incluyendo (con base en informes comunitarios) la producción de incentivos para la competencia y conflicto entre las pandillas.⁴⁵ Como parte de este proceso, la MINUSTAH debe seguir ejerciendo presión contra estos grupos con el fin de sacarlos de sus lugares de dominio para que la PNH pueda manejar situaciones rutinariamente. A mediados de julio, la MINUSTAH (con más de 2.100 tropas, las UPF y la UNPOL), en conjunto con un número desconocido de la PNH, lanzaron la “Operación Fénix”, un operativo de varios días en Cité Soleil, Bel Air y Martissant. Más allá de los arrestos de al menos cuatro integrantes de pandillas, sus resultados se desconocen, pero hay que sostener la presión.⁴⁶

⁴⁴ Entrevista de Crisis Group, oficial supervisor de alto rango, DCPJ, Tabarre, 4 de julio de 2011. Se ha comprado un Sistema de Identificación Automatizada de Huellas Dactilares (AFIS), pero aún no está en uso. La única base de datos de huellas dactilares de la Policía Judicial tiene que ver con certificados de buena conducta.

⁴⁵ Entrevistas de Crisis Group, integrantes del foro comunitario, Cité Soleil, 19 de julio de 2011.

⁴⁶ Entrevista de Crisis Group, líder comunitario, Bel Air, 21 de julio de 2011. Para la PNH, Fénix no fue una operación de recuperación sino un recordatorio de que no se tolerarían las zonas prohibidas a causa de actividades de las pandillas. Entrevista de Crisis Group, dirección de la PNH, Puerto Príncipe, 19 de julio de 2011.

III. REFORMA POLICIAL

La reforma al sector de seguridad es una oportunidad para ayudar a establecer una base para la reconstrucción y el desarrollo.⁴⁷ En años pasados, se han logrado algunos avances en seguridad, y la percepción pública de la PNH se ha vuelto cada vez más positiva,⁴⁸ aunque aún falta lograr su profesionalización a cabalidad. Un aspecto central de la reforma que sigue rezagado es la investigación de todos los policías y personal civil relacionado con el cuerpo. Una manera eficaz de construir sobre los logros sería mejorar la integridad del cuerpo al completar este proceso y expandir y mejorar la capacitación de unidades especializadas, la supervisión de los mandos medios, la investigación penal y la policía comunitaria.

A. REFORMA INSTITUCIONAL

1. Investigación

Oficiales de la PNH sostienen que la institución no suele ser blanco de delincuentes y que los asesinatos de oficiales en meses pasados han sido políticamente motivados,⁴⁹ pero algunos analistas haitianos observan que, en vista de que el proceso de investigación aún no ha limpiado el cuerpo policial de oficiales deshonestos,⁵⁰ es posible que

⁴⁷ Johanna Mendelson-Forman, “Security Sector Reform in Haiti”, *International Peacekeeping*, vol.13, no.1, 2006, pp. 14-27.

⁴⁸ “Securing the State: Haiti Before and After the Earthquake”, Small Arms Survey, julio de 2011. Los encuestados manifestaron su preferencia por la PNH como fuerza de seguridad. Según se informa, en 2010, más de dos tercios de la población acudiría primero a la policía en caso de una amenaza contra su persona o su propiedad, comparado con 2009, año en que la PNH sería el primer recurso para apenas un 38 por ciento. Las posibles explicaciones por el cambio incluyen el aumento en la confianza en las instituciones públicas, una disminución en la credibilidad de la ONU y la pérdida de otras opciones (tal como depender de la familia o guardias de seguridad privada) después del terremoto.

⁴⁹ Entrevista de Crisis Group, dirección de la PNH, marzo y mayo de 2011. Muchos asesinatos de policías se presentaron durante el periodo electoral, noviembre de 2010 a marzo de 2011. Algunos policías creen que los oficiales fueron asesinados porque la PNH no dio su apoyo al entonces dominante partido Inité. Entrevistas de Crisis Group, altos oficiales de la PNH, Puerto Príncipe, marzo, mayo y junio de 2011.

⁵⁰ La investigación de los antecedentes de los oficiales y los civiles que forman parte del personal de la PNH comenzó en diciembre de 2006 como parte del proceso de reforma. Fue dirigido en gran medida por la UNPOL, pero gradualmente se traspasó al IGC. Entrevistas de Crisis Group, dirección de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011; oficial de alto rango, coordinación del desarrollo de la PNH, MINUSTAH, Tabarre, 22 de julio de 2011.

éstos sean parte de un ajuste de cuentas.⁵¹ La inacción frente a las faltas de sus propios oficiales es suficiente para menoscabar la eficacia y la credibilidad de la PNH.⁵² El 24 de junio, 72 oficiales fueron relevados de sus cargos y asignados a trabajo de oficina como resultado de investigaciones a raíz de denuncias de conducta indebida y fuerza excesiva, entre otras razones; otros cinco fueron recluidos en aislamiento a raíz de casos que tenían que ver con la pérdida de alguna vida.⁵³

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en Haití ha informado al jefe de la policía, Andrésol, sobre una tendencia aparente del asesinato de personas durante acciones policiales o mientras están en poder de la policía, y ha manifestado preocupación por los múltiples casos ocurridos entre enero y julio. La OACNUDH preparó un informe sobre sus investigaciones de cinco casos que tenían que ver con nueve muertes en las cuales dieciséis policías estaban involucrados.⁵⁴ Desde junio fueron descubiertas cinco muertes más durante operativos, según informes de la PNH.⁵⁵

El informe de la ONU se ha enviado a Andrésol, quien junto con el nuevo jefe de policía del Departamento de Occidente, Michel-Ange Gédéon, ha prometido revisar cada caso. Si bien el IGC y en algunos casos el sistema de justicia penal han actuado con base en la información disponible, ninguno de los casos ha resultado en un enjuiciamiento penal. Amnistía Internacional recomendó en un informe reciente al Consejo de Derechos Humanos de la ONU que las fuerzas de seguridad reciban “formación y supervisión suficientes a fin de implementar y asegurar el cumplimiento estricto de los criterios internacionales de derechos humanos, incluyendo los Principios Básicos de la ONU sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”.⁵⁶

Dos casos ventilados más en público también han generado preguntas sobre la brutalidad policial. Seis días después del terremoto, el 19 de enero de 2010, al menos una docena de reclusos resultaron muertos cuando la PNH intentó frenar una fuga de la cárcel en Les Cayes. El Presidente Préval y el entonces Representante Especial del Secretario General de la ONU (RESG), Edmond Mulet, solicitaron una investigación independiente tras un artículo de *The New York Times*.⁵⁷ La investigación se realizó,⁵⁸ y un informe, que aún no es público, concluyó que los oficiales usaron fuerza inapropiada, abusiva y desproporcionada. Allí se hicieron varias recomendaciones a la rama judicial y a las autoridades policiales haitianas al igual que a la ONU, incluyendo la de remitir al sistema de justicia a todos los actores y agentes implicados en el incidente y la de hacerle seguimiento a las sanciones administrativas ya recomendadas por el Inspector General y Jefe de la PNH, Jean, contra los oficiales involucrados y aprobadas por Andrésol.⁵⁹ Se habían esperado los juicios de catorce oficiales en los procesos penales de Les Cayes en Julio, pero por razones poco claras éstos aún no se han celebrado.⁶⁰

En un segundo caso reciente de presunta brutalidad policial, el comisionado de la policía de Pétiön-Ville, Vanel LaCroix, fue destituido en junio de 2011 y encarcelado tras la muerte de un detenido, Serge Demosthène, quien fue brutalmente golpeado en su comisaría.⁶¹ Una investi-

⁵¹ Entrevista de Crisis Group, experto haitiano en seguridad, Pétiön-Ville, 27 de junio de 2011.

⁵² Entre 2006 y 2007, más de 200 oficiales fueron suspendidos, despedidos o trasladados al sistema de justicia. La mayoría de los casos implicaban oficiales de rango menor, pero en 2007 un inspector general y cuatro comisionarios de división también se vieron afectados. Datos de 2006 y 2007, informes de la oficina del inspector general en jefe, suministrados a Crisis Group.

⁵³ Entrevista de Crisis Group, oficial de alto grado, IGC, Tabarre, 24 de junio de 2011.

⁵⁴ Entrevistas de Crisis Group, prominentes expertos internacionales en derechos humanos, Puerto Príncipe, 22 y 29 de julio de 2011.

⁵⁵ *Ibid.* Los oficiales han dicho que las víctimas murieron en el fuego cruzado. Sin embargo, según las declaraciones de algunos testigos, les dispararon en la espalda.

⁵⁶ Véase www.amnesty.org/en/library/info/AMR36/011/2011/en.

⁵⁷ “Meurtres de détenus: le président haïtien demande à l’ONU d’enquêter”, Agence France-Presse, 27 de mayo de 2010. Deborah Sontag y Walt Bogdanich, “Escape attempt led to killings of unarmed inmates”, *The New York Times*, 22 de mayo de 2010.

⁵⁸ La comisión se compuso de dos copresidentes, Florence Elie, la Defensora del Pueblo de Haití, y un Teniente General Italiano, Salvatore Carrara, junto con dos expertos legales haitianos y tres expertos internacionales en medicina legal, investigación penal y derecho. La investigación se realizó entre julio y septiembre y fue financiada por el Cuerpo Especial de Estabilización y Reconstrucción de Canadá (Canada Stabilisation and Reconstruction Task Force, START). Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos de alto rango, Puerto Príncipe, marzo y mayo de 2011; alto funcionario del Gobierno, Oficina del Defensor del Pueblo, Puerto Príncipe, julio de 2011. Véase también Deborah Sontag y Walt Bogdanich, “Report assails Haiti officers in prison killings”, *The New York Times*, 21 de octubre de 2010, www.nytimes.com/2010/10/22/world/americas/22haiti.html.

⁵⁹ Las recomendaciones que se hicieron en el informe del IGC incluyeron el despido de dos oficiales de alto rango, la remoción de sus funciones para ocho más, una suspensión de treinta días para seis más y una carta de culpabilidad al director de la dirección de cárceles. “Rapport de la Commission d’enquête sur les incidents survenus à la prison civile des Cayes le 19 janvier 2010”.

⁶⁰ Entrevistas de Crisis Group, monitores de derechos humanos, Puerto Príncipe, julio y agosto de 2011.

⁶¹ Este caso recibió amplia atención de los medios porque la víctima supuestamente fue detenida en conexión con el asesinato de Guyto Toussaint (ver arriba). Entrevista de Crisis Group,

gación realizada por el IGC ha recomendado la destitución de LaCroix. Se esperaba que el informe del IGC fuera presentado ante el fiscal, y los informes de los medios indican que LaCroix fue interrogado por la Fiscalía el 31 de agosto y permanece recluido.⁶² El IGC ha hecho algún esfuerzo por investigar y hacerles seguimiento a los casos, pero su oficina no cuenta con personal suficiente para trabajar de una manera expedita y eficiente que infunda disciplina entre el cuerpo policial e inspire confianza entre la ciudadanía.⁶³ El despido de oficiales o la restricción de su libertad, condición bajo la que algunos oficiales han estado durante varios años, es un paso, pero es vital seguir hasta el final.⁶⁴

La investigación es un elemento importante en el mantenimiento de la transparencia y la integridad de la única fuerza de seguridad de Haití.⁶⁵ El proceso busca evaluar

los criterios éticos y profesionales de cada empleado mediante la investigación de antecedentes para determinar si hay motivos para acción administrativa.⁶⁶ La investigación depende de información de instituciones financieras, educativas y penales, al igual que archivos de organizaciones de derechos humanos, archivos de embajadas y fuentes comunitarias.⁶⁷ Incluye una evaluación de competencias para determinar si se necesita capacitación adicional. Sin embargo, hay una sensación general de que la investigación se impone bajo el plan de reforma y, por tanto, no goza de un amplio apoyo político a nivel local, aunque el IGC Jean ha hecho esfuerzos importantes para llevarla a cabo. Con su apoyo, cuando ocurrió el terremoto, 7.177 archivos se habían abierto, de los cuales 3.593 aún estaban siendo investigados. El resto, incluyendo los altos mandos de la PNH, se había realizado y presentado ante el Consejo Superior de la PNH (Conseil Supérieur de la Police Nationale, CSPN). Todos los nuevos reclutas desde la decimoquinta promoción (2005) han sido investigados.⁶⁸

alto funcionario de derechos humanos de la ONU, Tabarre, 22 de julio de 2011. “Actes de bastonnades et d’exécutions sommaires au sein des commissariats: Le RNDDH tire la sonnette d’alarme”, comunicado de prensa, Red Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos (RNDDH), 20 de junio de 2011, www.rnddh.org/article.php3?id_article=506.

⁶² “Dossier Serge Demosthène: Mise à l’écart du commissaire Vanel LaCroix, recommanderait le rapport de l’Inspection Générale”, Radio Signal FM, 29 de agosto de 2011, www.signalfmhaiti.com/articleid=3910. “Vanel Lacroix auditionné au parquet de Port-au-Prince”, *Le matin*, 31 de agosto de 2011; Radio Metropole, 1 de septiembre de 2011, www.metropolehaiti.com/id=19447.

⁶³ Cada una de las seis secciones de la oficina de la IGC debería encontrarse bajo la dirección de un inspector general, pero los nueve oficiales de ese rango se encuentran en otro lugar. Entrevistas de Crisis Group, dirección de la PNH, Tabarre, mayo y junio de 2011. La PNH busca asignar el título de inspector general como rango, no como una función que se limita al trabajo del IGC. Sin embargo, persiste la necesidad de que el personal de la oficina del IGC esté conformado por oficiales calificados. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango, PNH, Delmas, 17 de agosto de 2011.

⁶⁴ Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango, PNH, Delmas, 17 de agosto de 2011. Cuando los oficiales están implicados en un caso en el que hubo alguna muerte, son destituidos de sus cargos, detenidos y retenidos a disposición del IGC mientras se realiza una investigación interna.

⁶⁵ La Red Nacional por la Defensa de los Derechos Humanos (Réseau national pour la défense des droits humains, RNDDH) también informó al Presidente Martelly de la presencia en su comitiva de al menos cinco oficiales despedidos de la PNH. Su carta afirmó que había sospechas de peso de la participación de estos oficiales en narcotráfico, violaciones de derechos humanos y otras acciones graves. “Lettre adressée au Président de la République”, RNDDH, 17 de junio de 2011, www.rnddh.org/article.php3?id_article=505. El Experto Independiente de la ONU en Derechos Humanos en Haití, Michel Forst, “manifestó su preocupación sobre el posible reintegro a la PNH de antiguos oficiales de la policía con historiales dudosos, y su esperanza de que los temores de la inacción en esta materia

Ninguna entidad se ha creado para encargarse de la certificación y decisiones sobre aquellos que no cumplan con los criterios. Los cambios ministeriales bajo el Presidente Préval que afectan la pertenencia a la organización son señalados como razón del funcionamiento irregular del CSPN, incluso con respecto a la plena realización del proceso de investigación. La debilidad del sistema de información ha resultado en vacíos en los antecedentes de los oficiales y en algunos casos en investigaciones incompletas de antecedentes. Otra preocupación es que el proceso carece de una estructura de apelación. Además, algunos archivos que fueron al CSPN antes del terremoto ya tienen cuatro años, de manera que podría estar desactualizada la información con respecto a oficiales investigados.

El bajo porcentaje de oficiales cuyo despido se recomienda por violaciones de derechos humanos y delitos no coincide con la percepción entre el público de corrupción en

sean rápidamente y completamente disipadas por las nuevas autoridades”. “Independent Expert on Haiti: ‘Impressive declarations on Rule of Law – will need to keep an eye on results’”, comunicado de prensa, 2 de septiembre de 2011, copia suministrada al Crisis Group.

⁶⁶ Tal acción se emprende mediante el Consejo Superior de la Policía Nacional (CSPN) o bajo el código disciplinario. El CSPN, el ente creador de políticas de la PNH, se encuentra bajo la dirección del primer ministro con el ministro de justicia y seguridad pública como presidente adjunto y el jefe de policía como secretario ejecutivo. También participan el ministro del interior y gobierno local y el IGC.

⁶⁷ Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios de derechos humanos de la UNPOL y la MINUSTAH, Tabarre, 22 de julio y 11 de agosto de 2011.

⁶⁸ Entrevistas de Crisis Group, oficiales de alto rango de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011; directivos de la UNPOL, Tabarre, 22 de julio de 2011.

la institución. De acuerdo con informaciones, si bien algunos oficiales se retiraron para evitar ser investigados, se recomendó el despido de sólo 130, varios de los cuales, se dice, han hecho falsas declaraciones sobre títulos académicos.⁶⁹ El Presidente Martelly ha dicho que tiene la intención de asegurar la plena realización de las investigaciones,⁷⁰ pero se espera el nombramiento de un nuevo primer ministro y otros integrantes ministeriales del CSPN para la toma de acciones concretas.⁷¹

2. Formación

La formación se ha retrasado también a raíz del terremoto. No hubo promoción de reclutas en 2010, pues la escuela de formación de la policía servía de sede temporal del parlamento, y se prevé que sólo una promoción (la vigésima segunda) se graduará en 2011.⁷² Tres tipos de formación hacen parte del esfuerzo de profesionalizar la PNH: básica, para nuevos reclutas; avanzada, para oficiales de rango medio; y especializada, para algunos oficiales actuales. La formación especializada, generalmente financiada por donantes, depende de la disponibilidad de recursos. Al menos la mitad de los 442 oficiales que se sometieron a formación especializada entre julio y diciembre de 2010 recibieron formación en control de masas e investigación penal.

En 2008 la formación básica pasó de la UNPOL a la PNH, aunque la primera aún revisa las asignaturas y sigue involucrada en la preparación. Este cambio requería incrementar el plantel de capacitadores haitianos, que ha pasado de 39 a 81, y ha tratado las preocupaciones de que la formación no se adaptaba de manera adecuada al contexto haitiano debido a la variedad de diferencias culturales y aproximaciones traídas por los numerosos países que apoyan la reforma.⁷³ La formación incluye cursos introductorios en derecho, derechos humanos, armas y su manejo, mantenimiento del orden, ciencia policial, vigilancia científica y técnica y circulación de tránsito.⁷⁴

La formación es principalmente teórica; el trabajo de campo aún es deficiente,⁷⁵ aunque los recién egresados son sometidos a un periodo de prueba de un año bajo observación de la UNPOL. El presunto uso excesivo de la fuerza por parte de oficiales de menor rango sugiere que se requiere de una mejor supervisión. El plan de reforma no previó la entrega de armas a los recién egresados, y 1.107 integrantes de las promociones vigésima y vigésima primera se graduaron en 2009 sin recibir práctica en manejo de éstas. Fueron desplegados – en algunos casos durante un año – antes de ser llamados de nuevo para esa capacitación, después de la cual les otorgaron armas.⁷⁶

La escuela de formación ha disuadido los esfuerzos por doblar el número de reclutas por promoción. Un aula de más de 40 resulta en hacinamiento y formación de peor calidad. El total de reclutas en una promoción varía de aproximadamente 500 a 900, después de la eliminación de varios miles de candidatos mediante exámenes competitivos tanto escritos como físicos. Cortes adicionales se hacen durante y/o al final del periodo de la capacitación de 28 semanas. 36 reclutas fueron eliminados de la vigésima segunda promoción debido a conducta indebida, tendencia excesiva hacia la agresión o aptitudes por debajo del promedio.

Además de la formación básica, se espera que la PNH brinde formación continua para oficiales existentes. Si bien el concepto de una escuela verdadera ha existido durante décadas, la infraestructura es insuficiente. Desde el 2008, Canadá ha aprobado \$20 millones para ayudar en la construcción de un sitio en Ganthier, una comuna al norte de Puerto Príncipe, pero el proyecto tardó en comenzar, y luego se retrasó aún más a raíz del terremoto. Unas instalaciones temporales están programadas para entrar en funcionamiento en octubre y continuar durante tres años mientras se construye la escuela permanente.⁷⁷

Además de la formación básica, se espera que la PNH brinde formación continua para oficiales existentes. Si bien el concepto de una escuela verdadera ha existido durante décadas, la infraestructura es insuficiente. Desde el 2008, Canadá ha aprobado \$20 millones para ayudar en la construcción de un sitio en Ganthier, una comuna al norte de Puerto Príncipe, pero el proyecto tardó en comenzar, y luego se retrasó aún más a raíz del terremoto. Unas instalaciones temporales están programadas para entrar en funcionamiento en octubre y continuar durante tres años mientras se construye la escuela permanente.⁷⁷

⁶⁹ Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios de la ONU, Tabarre, 22 de julio de 2011; dirección de la PNH, Tabarre, 24 junio de 2011.

⁷⁰ Entrevista de Crisis Group, Presidente Michel Martelly y Jefe de Gabinete Thierry Mayard-Paul, Palacio Nacional, mayo de 2011.

⁷¹ Jean Max Bellerive, el último primer ministro de Préval y director de la CSPN es el primer ministro interino mientras el Presidente Martelly intenta crear su Gobierno. No se ha anunciado oficialmente el nombramiento de un nuevo primer ministro, pero siguen las conversaciones entre Martelly y el parlamento, y hay indicios de que se está considerando seriamente la posibilidad de Gary Cornille, el antiguo jefe de personal del Enviado Especial de la ONU y jefe de gabinete del expresidente de EE.UU., Bill Clinton. Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios de la ONU, Tabarre, 22 de julio de 2011; altos funcionarios del Gobierno, Pétion-Ville, 24 y 26 de agosto de 2011; Trenton Daniel, "Bill Clinton aide named as Haiti's 3rd pick for PM", Associated Press, 1 de septiembre de 2011.

⁷² Entrevista de Crisis Group, Dirección Superior de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011. El terremoto interrumpió el reclutamiento de la vigésima tercera y la vigésima cuarta promoción. El comienzo de la formación de la vigésima tercera promoción está programado para septiembre u octubre de 2011.

⁷³ Entrevista de Crisis Group, analista haitiano de seguridad, Pétion-Ville, 27 de junio de 2011.

⁷⁴ Copia del programa de formación básica suministrada a Crisis Group.

⁷⁵ Entrevista de Crisis Group, dirección superior de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011.

⁷⁶ Entrevistas de Crisis Group, directivos de la PNH, Delmas, 18 de agosto de 2011; asesor de alto rango de la PNH, Pétion-Ville, 17 de agosto de 2011.

⁷⁷ Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios de la embajada canadiense, Delmas, 27 de junio de 2011; oficial de alto rango de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011.

Ningún socio internacional se ha puesto de acuerdo en cuanto a protocolos para brindarle armas y municiones a Haití de manera oportuna y eficiente.⁷⁸ Durante varios años, Estados Unidos ha brindado apoyo mediante su programa internacional de Control de Narcóticos y Aplicación de la Ley (International Narcotics Control and Law Enforcement program), que incluye equipos, uniformes y nutrición para reclutas en formación, al igual que energía para el campus, pero no puede usar el programa para recibir armas hasta que la PNH quede absuelto de acusaciones de delitos graves y violaciones de derechos humanos.⁷⁹ Estados Unidos levantó parcialmente el embargo de armas contra Haití en 2006. Actualmente proporciona municiones, pero las adquisiciones son procesos largos y burocráticos, que varían en cada caso. Colombia y Francia han sido abordados, pero sus procedimientos también son lentos. Se llegó a un acuerdo con París en octubre 2009 para llenar un vacío urgente.

Este problema afecta la formación de oficiales, pero también significa que los oficiales en algunas unidades especializadas no han regresado para adquirir práctica en manejo de armas en quince años.⁸⁰ La falta de arreglos confiables y duraderos para la adquisición de armas y municiones también limita a la policía en su respuesta a incidentes delictivos y la deja en desventaja, en cuanto a armas,

frente a las pandillas.⁸¹ Esta situación es exacerbada por el hecho de que ciudadanos particulares pueden exportar legalmente hasta tres armas no automáticas y municiones desde los Estados Unidos a Haití sin licencia.⁸²

La policía comunitaria es otro aspecto de la reforma que aún no se ha tratado de manera sistemática. El plan de reforma promueve las patrullas a pie y comunicación con la comunidad, pero esto nunca se ha desarrollado de manera metódica, pese a la Directriz 67 (2009) emitida por el jefe de la PNH,⁸³ la cual incluye algunas pautas pero sin una estrategia de implementación. Las costumbres generales basadas en la directriz y promovida por la UNPOL se parece más a la policía por proximidad, centrándose simplemente en el acercamiento de la policía a la población y aumentando su visibilidad al desplegar patrullas en las esquinas. No hay un acuerdo entre los donantes sobre este tema, lo cual pudo haber frenado los esfuerzos para buscar de lleno una estrategia de policía comunitaria que se centre en más componentes: el trabajo en conjunto y la solución de problemas.⁸⁴ Cualquier reforma policial eficaz debe aumentar la confianza entre el cuerpo policial y la población mediante procedimientos y técnicas de policía comunitaria bien definidos.⁸⁵ Éstos deben incluir trabajo en conjunto, particularmente con barrios marginales empobrecidos, para prevenir y luchar contra la delincuencia, identificar motivos de preocupación en materia de

⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, oficial de alto rango de la UNPOL, Pétiön-Ville, 21 de octubre de 2009; Dirección Superior de la PNH, Tabarre, marzo de 2011.

⁷⁹ La Ley de Operativos Extranjeros y Asignaciones Conexas (2010) reza: "Ninguno de los fondos disponibles en virtud de la presente Ley bajo el encabezamiento 'Control de Narcóticos Internacional y Aplicación Internacional de la Ley' podría usarse para trasladar los excedentes de armas, municiones u otros bienes letales propiedad de una agencia del Gobierno de los Estados Unidos al Gobierno de Haití para uso por parte de la Policía Nacional Haitiana hasta que el Secretario de Estado les informa a los Comités de Asignaciones que cualquier integrante de la Policía Nacional Haitiana que, con bases creíbles, presuntamente haya cometido delitos graves, incluyendo narcotráfico y violaciones de derechos humanos que cuentan con reconocimiento internacional, haya sido suspendido". El Reglamento Internacional del Comercio de Armas (International Trade in Arms Regulation, ITAR), numeral 126.1, reza: "(j) Haití. Es política de los Estados Unidos negar licencias, otras aprobaciones, exportaciones o importaciones de artículos de defensa y servicios de defensa, con destino u origen en Haití... salvo, previa revisión de cada caso, para el suministro de armas y materiales conexos o capacitación y ayuda técnica destinados solamente para el apoyo a o uso por parte de las unidades de seguridad que operan bajo el mando del Gobierno de Haití, el suministro de armas y materiales conexos para capacitación y ayuda técnica destinados solamente para el apoyo a uso por parte de las Naciones Unidas o una misión autorizada por las Naciones Unidas..."

⁸⁰ Entrevista de Crisis Group, diplomático y experto en seguridad, embajada europea, Puerto Príncipe, 30 de junio de 2011.

⁸¹ Entrevistas de Crisis Group, Dirección Superior de la PNH, Tabarre, marzo y mayo de 2011; asesor de alto rango de la PNH, Pétiön-Ville, mayo de 2011.

⁸² Los ciudadanos estadounidenses podrían exportar, para uso personal, hasta tres armas no automáticas y 1.000 cartuchos sin licencia mientras suministren información a las autoridades; se podría otorgar licencia para armas adicionales, aunque existe una presunción a favor de la negación. Los ciudadanos haitianos tienen la misma posibilidad sujeta a ciertas limitaciones legales para comprar armas en EE.UU. para uso personal. Véase http://cfr.regstoday.com/22cfr123.aspx#22_CFR_123 p17. En agosto de 2011, las autoridades portuarias en St. Marc, un pueblo costero a 90 minutos de Puerto Príncipe, incautó y entregó a la PNH unos 2.000 cartuchos de municiones de 9mm hallados en un contenedor procedente de los EE.UU. vía Jamaica. El consignatario también fue entregado a la PNH. "Saisi de munitions et arrestations à la douane de Port-au-Prince", *Le Matin*, 4 de agosto de 2011. Entrevista de Crisis Group, funcionario del Gobierno estadounidense, 24 de agosto de 2011.

⁸³ Entrevistas de Crisis Group, oficial de alto rango senior, UNPOL, Tabarre, 22 de julio de 2011; asesor de alto rango de la PNH, Pétiön-Ville, 17 de agosto de 2011.

⁸⁴ *Ibíd*; Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios de Bel Air, Puerto Príncipe, 29 y 30 de junio de 2011. Algunos donantes creen que el trabajo de la policía se orienta hacia las comunidades y, por tanto, no requiere de una estrategia específica. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango de la UNPOL, Puerto Príncipe, 11 de agosto de 2011.

⁸⁵ Entrevista de Crisis Group, experto haitiano en seguridad, Pétiön-Ville, 27 de junio de 2011.

seguridad y examinar mancomunadamente soluciones viables.⁸⁶

Hay que darle mayor énfasis a la tarea de incentivar a más mujeres para que se unan a la policía nacional. Mientras la violencia sexual y de género sigue siendo un tema de seguridad importante, el cuerpo policial tiene un grave déficit de mujeres oficiales a lo largo del país.⁸⁷ Una unidad para la coordinación de asuntos femeninos, dirigida por la mujer oficial de mayor rango, la Comisaria Divisionaria, Marie-Louise Gauthier, fue creada en 2005 pero sin estructura y sin recursos. Gauthier, con el apoyo de la Inspectora Magalie Bebeau y la MINUSTAH, logró organizar una capacitación en asuntos de género para oficiales en seis de los diez departamentos a lo largo del país antes del terremoto. Un oficial para asuntos de género fue identificado en cada departamento con el fin comenzar a proteger a las víctimas de violencia sexual y de género al estar más sensibilizados para recibir y registrar sus denuncias.⁸⁸

Con el apoyo del Ministerio de Asuntos y Derechos Femeninos fue creada una base de datos, incluyendo listados de clínicas y hospitales y otras informaciones para las víctimas de violencia sexual, y trece hombres y mujeres oficiales – lamentablemente muy pocos – recibieron formación especializada para tratar la violencia sexual. El terremoto destruyó la base de datos junto con la única estación de policías mujeres establecida para apoyar estas iniciativas. La ONU aumentó el número de mujeres oficiales de policía dentro de la UNPOL y las UPF: de 93 antes del terremoto pasó a 311 después de éste,⁸⁹ y han

estado apoyando las iniciativas de la MINUSTAH de mejorar la seguridad en los campamentos provisionales. Sin embargo, se necesitan iniciativas más fuertes y constantes para ayudar a fortalecer las capacidades de los homólogos haitianos para afrontar la violencia criminal que afecta a las mujeres.⁹⁰ La unidad de asuntos femeninos necesita recibir formación intensiva en investigación penal, y la autoridad y los medios requieren capacitación para perseguir delitos de violencia sexual.

La formación avanzada tiene lugar tanto en Haití como en el exterior. Mediante acuerdos bilaterales, ciertos oficiales cursan un programa completo en escuelas en varios países, incluyendo Chile, Francia, Colombia y México. Chile ha sido el más constante en su apoyo durante los últimos años. En 2008, 22 oficiales recibieron becas para un diplomado de diez meses en seguridad pública en los Carabineros de Chile, mientras que dos cursaron un programa de tres años, el cual concluyó en diciembre de 2010, en la Policía de Investigaciones de Chile.⁹¹ 43 oficiales Agente II-IV (de bajo rango), incluyendo a cuatro mujeres, partieron a Chile en mayo de 2011 bajo un acuerdo similar, 40 para el curso de diez meses, los otros tres para el programa de tres años. Sin embargo, los oficiales capacitados rara vez asumen cargos en el cuerpo policial que les permitan usar sus conocimientos nuevos.

La formación avanzada dentro del país está dirigida a oficiales seleccionados para ser ascendidos al cargo de inspector y a otros cargos más altos y hace parte de los esfuerzos por formar una escuela completa que ofrece formación continuada para todos los rangos más allá de los recientemente incorporados. Se están haciendo los preparativos para entrenar a un segundo grupo de 130 oficiales que serán ascendidos al cargo de inspector desde el inicio de la reforma; un primer grupo se graduó en 2009. Esta formación es esencial para crear un plantel de oficiales de rango medio capaces de supervisar de manera más eficaz a los oficiales principiantes. En la actualidad, la PNH cuenta con sólo 211 inspectores.⁹²

⁸⁶ Véase Community Oriented Policing Services (COPS), www.cops.usdoj.gov/default.asp?item=36. Viva Rio, una ONG brasileña dedicada a la reducción de violencia comunitaria en Bel Air, dirige un foro comunitario, que incluye la PNH, en el cual hay conversaciones mensuales sobre acciones delictivas dentro de la comunidad, sobre todo asesinatos. Se trata de una iniciativa que se podría duplicar en otras comunidades propensas a la violencia. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango, Viva Rio, junio y julio de 2011.

⁸⁷ 769 mujeres oficiales están inscritas actualmente en la PNH, representando menos del 8 por ciento del cuerpo policial. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango, PNH, Puerto Príncipe, 28 de junio de 2011.

⁸⁸ En todo el departamento del Noreste, con un población de 400.000, por ejemplo, hay sólo dos mujeres oficiales, una en Fort Liberté, la otra en Ouanaminthe. La mitad de los delitos reportados al mes en ese departamento tienen que ver con violencia sexual y de género, pero no hay un lugar designado para que los oficiales tomen las declaraciones juramentadas de las víctimas. Entrevistas de Crisis Group, oficiales de alto rango, PNH, Fort Liberté y Ouanaminthe, 8 de julio de 2011.

⁸⁹ Esto es casi un 9 por ciento de la totalidad del cuerpo policial de la ONU con un pie de fuerza 3.508 (la UNPOL y las UPF) en septiembre de 2011. Cifras suministradas a Crisis Group por la Oficina del Representante Especial Adjunto Principal del Secretario General (REASG), 2 de septiembre de 2011.

⁹⁰ La MINUSTAH y la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer realizó entre diciembre y enero un curso de capacitación para los capacitadores en mecanismos para remitir a los sobrevivientes de violencia sexual y de género a los servicios correspondientes de apoyo jurídico, psicológico y médico. Participaron 49 oficiales (44 policías de la ONU y cinco de la PNH) que estaban realizando patrullas en campamentos para desplazados internos. "Report of the Secretary-General", op. cit.

⁹¹ Entrevista de Crisis Group, Dirección Superior de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011.

⁹² Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango, UNPOL/Equipo de Coordinación del Desarrollo de la PNH, Tabarre, 22 de julio de 2011.

La creación de una escuela verdadera es esencial para asegurar la formación continua en temas donde se necesita, tanto en cursos sistemáticos de repaso como en temas de derecho y derechos humanos, particularmente después de la salida de la MINUSTAH y la probable reducción en la cooperación internacional.⁹³ Igual de importante es darle a los oficiales la protección de un plan de carrera que incluya sistemas justos de reclutamiento y promoción, salarios, premios, servicios de pensiones y bienestar, sin los cuales las iniciativas para atacar la corrupción y despolitizar el cuerpo policial tienen pocas probabilidades de ser exitosas.⁹⁴

B. REFORMA OPERATIVA

Las propuestas para restablecer el ejército o de otra manera crear una segunda fuerza de seguridad podría desviar recursos escasos de lo que deberían ser las prioridades para aumentar la seguridad en Haití: el fortalecimiento de las capacidades operacionales de la PNH y la aclaración de aspectos claves de su estructura organizacional. Paralelo a estos esfuerzos hay una necesidad de fortalecer, tanto a nivel central como de las provincias, las capacidades de la policía en cuanto a presupuestos, gestión de activos, supervisión de personal y liderazgo, para que sean sostenibles.

Desde el terremoto, la reforma ha intentado centrarse en aumentar la capacidad de la PNH de asegurar las fronteras terrestres y marítimas contra el crimen organizado, particularmente el tráfico ilícito de drogas y armas y la trata de personas. Si bien es cierto que se han logrado avances en materia de infraestructura, la seguridad fronteriza aún depende en gran medida del apoyo de la MINUSTAH. Gracias al apoyo financiero de Canadá y al apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), quince estaciones de policía se han construido o renovado en los cuatro cruces fronterizos oficiales, en algunos puntos en el noreste y en otros lugares del país. El suministro de material para equipar estas estaciones está en espera del despliegue de 450 oficiales que las ocuparán. 230 están disponibles, y el resto vendrá de la vigésimo tercera promoción, cuya formación está a punto de comenzar. Una nueva base de la guardia costera en el pueblo sureño de Les Cayes – financiado por Canadá mediante el PNUD – lleva mucho tiempo de retraso, en parte

por el terremoto, pero se espera que entre en funcionamiento pronto. El proyecto incluye tres lanchas rápidas y capacitación especializada para 60 egresados de la vigésimo segunda promoción que servirán como personal de la base.⁹⁵

1. Complicando la reforma policial: una segunda fuerza de seguridad

Las persistentes deficiencias de la PNH han mantenido vivo el debate sobre una segunda fuerza de seguridad, el cual ha sido alimentado por las declaraciones a favor de la reconstitución del ejército del Presidente Martelly durante su campaña y después de tomar posesión.⁹⁶ Él ha propuesto este tema en un momento en que Haití carece de una estrategia clara de seguridad nacional y cuando aún está lejos de llevar a cabo la construcción de una policía eficaz.

El presidente, los que apoyaron su campaña, y algunos legisladores consideran necesaria una segunda fuerza de seguridad con responsabilidades de protección y defensa civiles vagamente definidas. Alegan que ciertas tareas actualmente encomendadas a la policía, como la seguridad fronteriza, y la patrulla marítima de la guardia costera han sido tradicionalmente del ejército y distraen a la PNH de sus labores apropiadas.⁹⁷ Hasta el momento las discusiones han sido discretas, lo cual sugiere que los proponentes están explorando lo que los donantes finalmente se comprometan a financiar.

La misión de este tipo de fuerza de seguridad, el cronograma de su creación y la financiación necesitan ser claramente definidos, y el asunto debe estar abierto a consultas amplias con cada sector de la sociedad dada la historia desafortunada, incluyendo un golpe de estado, violaciones de derechos humanos y abusos de poder, que resultó en la disolución del ejército en 1994.⁹⁸ En efecto, los opositores consideran que la propuesta es tanto inoportuna como potencialmente contraproducente con respecto a los esfuerzos para construir la PNH.⁹⁹ La creación de un ejér-

⁹³ Entrevista de Crisis Group, entrenador de alto rango de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011.

⁹⁴ El plan de carrera fue redactado con apoyo internacional y presentado ante las autoridades haitianas en 2009. Entrevistas de Crisis Group, Dirección Superior de la PNH, Tabarre, mayo y junio de 2011; oficiales de alto rango de la UNPOL, Tabarre, julio de 2011. El documento ha sido revisado y se presentará ante el nuevo Gobierno una vez el CSPN comience a funcionar de nuevo.

⁹⁵ Entrevistas de Crisis Group, oficial de alto rango, UNPOL, Tabarre, 22 de julio de 2011 y 11 de agosto; oficial, Dirección Superior de la PNH, Tabarre, 24 de junio de 2011.

⁹⁶ Entrevista de Crisis Group, asesor en seguridad, equipo Martelly, Puerto Príncipe, 13 de julio de 2011.

⁹⁷ Entrevistas de Crisis Group, integrante, Comité del Senado de Justicia y Seguridad Pública, Pétiion-Ville, 20 de julio de 2011; experto en seguridad, equipo de transición de Martelly, Delmas, 13 de julio de 2011; asesor de alto rango de la PNH, Pétiion-Ville, 13 de junio de 2011.

⁹⁸ Para los antecedentes, véase Informe de Crisis Group sobre América Latina/Caribe N°10, *A New Chance for Haiti?*, 18 de noviembre de 2004.

⁹⁹ Entrevistas de Crisis Group, líderes comunitarios, Bel Air, 30 de junio de 2011; experto haitiano en seguridad, Pétiion-Ville,

cito bien podría desviar recursos que la PNH necesita para lograr sus expectativas de tamaño, especialización y eficacia. También se alega que la seguridad fronteriza tiene mayor relación con la aplicación de la ley que con agresiones externas improbables.

La comunidad internacional apoyó de manera unánime la disolución del ejército en 1994, pero los donantes ahora envían señales ambiguas en cuanto a una segunda fuerza de seguridad. Brasil y Francia dicen estar abiertos a alguna manera, aún sin definir, de hacer realidad las declaraciones del presidente, mientras que Estados Unidos y Canadá han anunciado que pretenden seguir centrando sus recursos en el desarrollo de la PNH.¹⁰⁰ El RESG Mulet, antes de su partida en mayo de 2011, dijo que una sola fuerza de seguridad en un país que enfrenta tantos desafíos no es una situación sana, pero primero Haití debe completar su reforma a la PNH. La MINUSTAH también seguiría centrándose en la policía, pues aseguró que es lo que autoriza su mandato.¹⁰¹ Los países latinoamericanos que aportan tropas no trataron el asunto de manera directa en una reunión en marzo en Montevideo, pero planean evaluar la situación antes de la renovación del mandato de la misión en octubre.¹⁰²

Como ha dicho un diplomático, la pregunta apropiada parece ser “¿tiene Haití el dinero para mantener un ejército?”, y no “¿debe Haití tener un ejército?”.¹⁰³ Sólo los haitianos pueden verdaderamente contestar esta última pregunta, pero la economía precaria del país y las múltiples prioridades presentan fuertes argumentos para contestar la primera con un firme no. La PNH subsiste en gran parte gracias al apoyo de los donantes. Resulta difícil entender cómo Haití podría financiar dos fuerzas armadas. Necesariamente requerirían de dos estructuras administrativas y gerenciales, añadiendo costos a una economía que, durante décadas, no ha sido capaz de cumplir con las necesidades más básicas de su población. El requisito por ahora es convertir a la PNH en un cuerpo de tamaño completo, bien entrenado y equipado con divisiones especializadas

adecuadamente administradas, incluyendo una policía fronteriza, una guardia costera y un cuerpo de respuesta a desastres. Una vez se logre lo anterior y después de consultar con toda la sociedad, se podría pensar más seriamente en una segunda fuerza de seguridad, siempre que pudiera financiarse a través de una economía fuerte y algún apoyo por parte de donantes. Uno o más de los contingentes ya entrenados y equipados podrían entonces separarse de la PNH para darle un comienzo.

2. Estructura organizacional: ¿quién está a cargo de la reforma policial?

El director general de la PNH, nominado por el presidente y ratificado por el senado para un periodo renovable de tres años, es el comandante en jefe de la policía. El tercer periodo de Mario Andrésol va hasta julio de 2012, lo cual le ha dado algo de estabilidad al cuerpo de policía. Dos estructuras dentro del ejecutivo ejercen una autoridad de supervisión. En la parte operativa, la constitución de 1987 establece que el funcionamiento de la PNH es responsabilidad del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública,¹⁰⁴ cuyo ministro establece directrices para la policía. En el ámbito político, ese ministro es director adjunto del CSPN, dirigido por el primer ministro. El ministro del interior (a cargo de la protección civil), el director general de la PNH (secretario ejecutivo) y el IGC también participan. Como anteriormente se señaló, el CSPN se veía obstaculizado por los frecuentes cambios de primer ministro durante la presidencia de Préval.¹⁰⁵ Las reuniones no se celebraban con regularidad, y las decisiones sobre temas importantes, como la investigación de los integrantes, no contaban con suficiente seguimiento. Además, el presidente tiene que abstenerse de dar órdenes directas a la policía para que el CSPN sea eficaz.¹⁰⁶

La estructura parece sencilla, salvo la participación de un secretario del estado para la seguridad pública que no tiene autoridad legal para jugar un papel directo con respecto a la policía. Tradicionalmente, un secretario del estado es sólo un asesor al ministro. La suposición de un papel directo en los asuntos de la policía de algunos secretarios del estado ha provocado conflictos con la cúpula de la PNH.¹⁰⁷

27 de junio de 2011; diplomáticos y representantes extranjeros de alto rango, Puerto Príncipe, mayo, junio y julio de 2011.

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos de alto rango, Puerto Príncipe, mayo, junio y julio de 2011.

¹⁰¹ Entrevista de Crisis Group, oficiales de alto rango de la MINUSTAH, Tabarre et Pétiion-Ville, junio y julio de 2011. Véase también “Les Nations Unies ne fabriquent pas les forces de défense, selon la MINUSTAH”, *Alterpresse*, 28 de abril de 2011; “Edmond Mulet salue l’élection de Michel Martelly à la présidence d’Haïti”, *Radio Metropole*, 12 de abril de 2011.

¹⁰² “Minuta de la reunión de ministros de relaciones exteriores y de defensa de los países de la región participantes en la MINUSTAH”, 10 de marzo de 2011. Copia suministrada a Crisis Group.

¹⁰³ Entrevista a Crisis Group, alto funcionario de embajada, Pétiion-Ville, 6 de julio de 2011.

¹⁰⁴ Véase artículo 269. El Ministerio de Justicia ahora se conoce como el Ministerio de Justicia y Seguridad pública, aunque poco se ha hecho para determinar esta última función. Equipo de transición de Martelly, Puerto Príncipe, julio de 2011.

¹⁰⁵ En su periodo de cinco años, el Presidente Préval tuvo tres primeros ministros: Jacques Edouard Alexis (2006-2008); Michèle Piere-Louis (2008-2009); y Jean Max Bellerive (2009-2011).

¹⁰⁶ Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario del Gobierno, Puerto Príncipe, 23 de agosto de 2011; asesor de alto rango PNH, Pétiion-Ville, 17 de agosto de 2011.

¹⁰⁷ Un caso conocido es el de Luc Eucher Joseph, quien intentó jugar un rol en la investigación de los antecedentes de los poli-

La reforma policial también necesita el liderazgo de los ministros y la coordinación con los fiscales y los jueces. Sin ello, ha sido demasiado lenta y desarticulada, y también dirigida principalmente desde el exterior.

C. APOYO INTERNACIONAL

Tres actores principales contribuyen a la reforma policial: la MINUSTAH por medio de la UNPOL; los donantes bilaterales; y las agencias y entidades, incluyendo el PNUD, la OIM y UNOPS (Servicios para Operaciones de la ONU), mediante las cuales los donantes canalizan, generalmente, la financiación para proyectos. La UNPOL, con la delantera internacional, es responsable de la gestión de la implementación y de brindar capacitación. Trabaja de cerca con el PNUD y UNOPS, que prestan servicios técnicos, y la PNH. La embajada de Estados Unidos coordina y auspicia un grupo de trabajo mensual que reúne a todos los actores nacionales e internacionales.

Canadá y Estados Unidos son los principales donantes, pero España, Francia, Japón, México, Colombia, Chile, las Bahamas y Alemania también han ayudado con infraestructura, equipos no letales, recursos materiales, entrenamiento, armas y municiones y equipos de informática. Los nueve contribuyentes latinoamericanos de tropas,¹⁰⁸ junto con México, Colombia, Costa Rica, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el departamento de mantenimiento de la paz del Secretariado de la ONU (DOMP), aceptaron en febrero de 2009 montar un grupo de trabajo para coordinar la cooperación latinoamericana con la PNH,¹⁰⁹ pero el terremoto interrumpió esta iniciativa.

Sin una división de responsabilidades financieras o un acuerdo sobre un plan de financiación, algunos temas, como el equipamiento de oficiales recién formados, sufrieron retrasos de financiación.¹¹⁰ Adhiriéndose al mismo patrón

cías, pero se encontró con la resistencia tanto del jefe de la PNH como del IGC. Entrevistas de Crisis Group, altos funcionarios de la ONU y de la PNH, Puerto Príncipe, julio y agosto de 2011.

¹⁰⁸ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁰⁹ El Grupo de Trabajo de Coordinación para la Cooperación Latinoamericana con la Policía Nacional de Haití aceptó formalmente en diciembre de 2008 coordinar el apoyo regional a la policía, complementando las actividades de la MINUSTAH y los donantes. Presentación de la UNPOL en el Seminario Hemisférico Chile, op. cit. La oficina de la OEA en Haití sirve de secretariado para la coordinación propuesta. Entrevistas de Crisis Group, representante, OEA, Pétion-Ville, 29 de mayo de 2009; embajadores latinoamericanos, Pétion-Ville, 10 de junio de 2009.

¹¹⁰ Durante los últimos cinco años, Haití y EE.UU. han gastado más de \$16 millones para equipar 3.500 oficiales. Cifras sumi-

ampliamente criticado de cooperación internacional en el que la ayuda se canaliza por medio de organizaciones internacionales, la mayoría de los donantes financian la reforma a la PNH mediante socios internacionales encargados de su ejecución. A la PNH le preocupa que lo anterior pudiera resultar en retrasos, cuotas administrativas adicionales y una reducción importante de fondos que se podrían aplicar al producto final.¹¹¹ Debido a retrasos inexplicados en sus proyectos, la PNH pidió a los donantes, en enero de 2011, revisar el mecanismo de financiación para facilitar una mayor participación de su parte.

Un componente de desarrollo de la UNPOL, responsable de la administración cotidiana, se formó para aumentar la eficiencia de la implementación.¹¹² Gerenciado por el comisionado adjunto de la policía para desarrollo, comprende, además de la policía, especialistas en administración de presupuestos, finanzas e informática, entre otros. Está dividido en cuatro departamentos encargados de la programación y coordinación; gestión y servicios generales y técnicos; desarrollo y fortalecimiento de capacidades; y formación. Antes del terremoto, 2.091 personas formaban parte del componente, incluyendo 950 de la UNPOL, 1.140 de las UPF, 22 voluntarios de la ONU y 35 del plantel de profesionales internacionales. Tras el terremoto y debido en parte a la mayor formación y responsabilidades de investigación en la PNH, se redujo el personal de desarrollo. La preocupación por el impacto de los frecuentes reemplazos en la UNPOL, particularmente con respecto al entrenamiento, ha mermado a medida que las tareas se van pasando gradualmente a la PNH.

La MINUSTAH, con su componente de la UNPOL, tendrá que estar, probablemente, durante al menos cinco años más. Una función continua de la UNPOL sería aumentar su asesoría en servicios especializados de la PNH a medida que éstos se fortalecen durante la próxima fase de la reforma.¹¹³ El mandato oficial de la MINUSTAH se encuentra oficialmente bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aunque sus funciones de gestión fronteriza y apoyo en materia de seguridad, por ejemplo, corresponden más a un punto intermedio entre los Capítulos VI y VII¹¹⁴ como resultado de las negociaciones ade-

nistradas a Crisis Group por oficial de alto rango de la PNH, 19 agosto de 2011.

¹¹¹ Entrevistas de Crisis Group, oficial de alto rango, PNH, Delmas, 18 de agosto de 2011; experto en gobierno internacional, Pétion-Ville, junio de 2011.

¹¹² "Haitian National Police Reform Plan", Informe anual de la MINUSTAH, del 18 de agosto de 2007 al 17 de agosto de 2008. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango de la UNPOL, Pétion-Ville, 7 de septiembre de 2009.

¹¹³ Entrevista de Crisis Group, funcionario estadounidense, Washington DC, 24 de agosto de 2011.

¹¹⁴ El capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas establece los poderes que tiene el Consejo de Seguridad para mantener la paz.

lantadas por los contribuyentes latinoamericanos de tropas.¹¹⁵ Es poco probable que la misión tuviera el mandato de asumir más tareas conexas al desarrollo. Hay una sensación general, sin embargo, de que los donantes buscan asegurar que ésta sea la última misión a Haití, lo cual significa que el traspaso final de responsabilidades a las autoridades nacionales se debe hacer sin dejar un vacío. Cuando terminen los primeros cinco años de reforma policial en diciembre de 2011, la UNPOL debe unirse al resto de la MINUSTAH al apoyar reformas de justicia y del sistema penitenciario, de manera que la segunda fase del ejercicio esté mejor orientado para apoyar un sector de seguridad más integrado y unido.

IV. MIRANDO AL FUTURO

La reforma policial ha logrado algunos avances a lo largo de los últimos cinco años. Hoy en día la PNH es más fuerte y respetada, pero aún falta mucho para transformarla en un cuerpo totalmente profesional. Tanto la sección de la UNPOL para el desarrollo de la PNH y la policía misma, particularmente la Unidad de Administración y Servicios Generales y los directivos de la escuela de formación y la escuela que está en preparación, deben trabajar mancomunadamente para evaluar logros y establecer una hoja de ruta clara. Hay que examinar cuatro asuntos importantes: la continuación y la revisión del plan de reforma; la formación y la investigación de antecedentes; las necesidades operativas y de infraestructura; y la creación de una segunda fuerza armada.

Un desarrollo duradero de la PNH debe comenzar con el fortalecimiento de la ética y la disciplina al interior de la organización en dos niveles. Primero, hay que abrir expedientes para completar la investigación de todo el personal y luego seguir el proceso de investigación de antecedentes. Una vez los líderes haitianos trasciendan el actual impase político y establezcan un primer ministro y un Gobierno, el CSPN debe comenzar a funcionar y un ente debe ser formado a su interior para acelerar la certificación de aquellos que cumplen con los criterios y despedir a aquellos que no cumplen. Segundo, un fortalecimiento duradero del IGC sigue siendo esencial. El IGC y el director general deben reconocer que comparten el compromi-

Le permite al Consejo “[determinar] la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión” y emprender acciones militares y no militares para “restablecer la paz y seguridad internacional”. El capítulo IV se centra en el arreglo pacífico de controversias mediante “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.”

¹¹⁵ Entrevista de Crisis Group, diplomático de alto rango, Pétion-Ville, 6 de julio de 2011.

so de responder de manera rápida y contundente a informes pendientes sobre presuntos abusos por parte de la policía. Los oficiales que han sido identificados como los principales sospechosos deben ser suspendidos de inmediato hasta que sus casos sean resueltos, tal como ocurrió recientemente en el caos de presuntos abusos graves en la comisaría de Pétion-Ville. Varios casos sin resolver de 2010-2011 requieren de atención inmediata.

La implementación del plan de carrera es otro elemento que fortalecería los esfuerzos por mantener un cuerpo policial ético y profesional, con el cual la población pueda contar.¹¹⁶ En espera del aval del gabinete de ministros durante un año, esboza criterios para ascensos justos y debe ser llevado a cabo lo antes posible para fortalecer la seguridad laboral, mejorar la moral entre la fuerza policial e incentivar los ascensos en la carrera a cargos de rango medio y alto. Las condiciones de trabajo mejoradas también podrían atraer a más candidatos calificados, sobre todo mujeres con títulos de educación superior.¹¹⁷ De igual manera es importante identificar los vacíos críticos en materia de formación, como las unidades fronterizas (incluyendo la guardia costera), el control de masas y la investigación penal, y un plan con un cronograma definido para llenarlos.

La policía comunitaria es otra gran prioridad. Si bien los proyectos de reducción de violencia en las comunidades y de construcción de paz incluyen un componente que apoya el concepto general, se necesita una estrategia para fortalecer trabajos en común que puedan idear técnicas proactivas de solución de problemas que traten las condiciones que promueven la delincuencia, el caos social y otros asuntos de seguridad pública. Como precedente, se podría construir sobre las medidas de la PNH y la MINUSTAH para proteger los campamentos de desplazados internos.

Una infraestructura adecuada y un manejo eficiente de los recursos son claves para sostener el desarrollo de la PNH. Muchas instalaciones están en obra, y el cuerpo policial está mejor equipado de vehículos, aunque no totalmente. Sin embargo, una reforma duradera debe construirse so-

¹¹⁶ El plan de carrera fue redactado con apoyo internacional y presentado ante las autoridades haitianas en 2009. Entrevistas de Crisis Group, Dirección Superior de la PNH, Tabarre, mayo y junio de 2011; oficiales de alto rango de la UNPOL, Tabarre, julio de 2011.

¹¹⁷ Los intentos para aumentar el número de mujeres en la policía, quienes actualmente constituyen un 8 por ciento del pie de fuerza, han encontrado dificultades. Por ejemplo, se prevé que menos de 100 mujeres cadetes se integrarán a la vigésimo tercera promoción en 2011 debido a que muchas no aprobaron el examen de admisión. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango de la PNH, DEFP (Direction des Ecoles et de la Formation Professionnelle de la Police Nationale d’Haïti), Tabarre, 24 de junio de 2011.

bre ello, al igual que fijar medidas de mantenimiento. Se le debe dar prioridad a salvaguardar las inversiones que se han hecho. Para ello, se podrían construir y poner en funcionamiento talleres de maquinaria en Delmas 2 para el departamento de Occidente y en otras ubicaciones estratégicas, tales como Cap Haitien en el Norte, Les Cayes en el Sur, Hinche en el centro y Gonaives en el Artibonite.

Para lograrlo, hay que fortalecer el personal administrativo. La ayuda brindada por España para construir la oficina del administrador se podría ampliar a temas que hay que mejorar, como las adquisiciones.¹¹⁸ Tal como recomendó el juzgado de cuentas y de lo contencioso administrativo (Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif) en 2008, el personal administrativo debe componerse de civiles contratados a través de un proceso competitivo. Es necesario crear y aplicar trámites administrativos apropiados a fin de proteger los recursos y asegurar que la policía esté adecuadamente equipada. El fortalecimiento del personal del IGC, tal como anteriormente se mencionó, también permitiría más supervisiones e inspecciones de rutina de las instalaciones y promovería una mejor gestión del personal y los crecientes activos operativos del cuerpo policial.

Se debe mantener el enfoque en el desarrollo y la reforma constante del cuerpo policial. Esto requiere de apoyo político. El interés del Presidente Martelly en una segunda fuerza armada ha despertado dudas sobre su compromiso con la reforma policial. Sin embargo, él debería darle prioridad máxima a la realización de la segunda fase de la reforma policial antes de pensar seriamente en una segunda fuerza de seguridad. Haití no debería tener la carga de dos fuerzas de seguridad con recursos insuficientes e incapaz tanto de brindar la seguridad que desean sus ciudadanos como de crear un entorno adecuado para la reconstrucción y el desarrollo.

La MINUSTAH ha iniciado discusiones internas, las más recientes el 8 y 9 de agosto, sobre cómo adelantar la reforma policial. Las conversaciones con las contrapartes de la PNH deben comenzar lo antes posible, a fin de aumentar el compromiso con el proceso de reforma. A diferencia de 2006, cuando la preparación del plan estaba en gran medida a cargo de la ONU, hoy la PNH es mucho más activa y debe tener un rol mayor como beneficiaria directa de la ayuda y ente encargado de la seguridad del país. Un plan a cinco años debe ser un resultado conjunto,¹¹⁹ fruto de una

definición clara por parte del Gobierno de una estrategia nacional de seguridad y del marco jurídico de apoyo. Con el fin de fortalecer el liderazgo haitiano en el proceso, se debe asignar la tarea específica de coordinar la reforma a un representante dentro de la estructura del gabinete encargado de la supervisión de la PNH, que no sea ni el primer ministro ni el ministro de justicia.

Cómo vincular la reforma con el futuro de la MINUSTAH es otra incógnita que hay que tratar. Los electores de muchos países latinoamericanos que aportan tropas a la MINUSTAH están presionando a sus líderes para que decidan sobre el futuro de la misión.¹²⁰ En el país, los haitianos le están exigiendo más apoyo en materia de desarrollo, al mismo tiempo que se oponen cada vez más a su presencia física, sobre todo a raíz de su costo y de su presunta responsabilidad en el brote de cólera en 2010.¹²¹

El presupuesto de la ONU ya se está destinando a otros conflictos.¹²² En junio, las delegaciones latinoamericanas y el DOMP hicieron evaluaciones de seguridad independientes que parecen haber concluido que las condiciones en Haití podrían finalmente permitir una reducción en las tropas a los niveles de antes del terremoto, mientras la UNPOL se mantenga en sus niveles actuales.¹²³ La MINUSTAH está haciendo sus propias evaluaciones en el campo, prestando particular atención a los avances en la reforma policial y las prioridades para su segunda fase. Cualquier disminución de la MINUSTAH se debería hacer de manera

rados al proceso de revisión de la reforma. Entrevista de Crisis Group, oficial de alto rango, PNH, Delmas, 18 de agosto de 2011.

¹²⁰ Entrevistas de Crisis Group, alto funcionario de la ONU, Pétiion-Ville, 15 de julio de 2011; diplomático latinoamericano, Pétiion-Ville, 6 de julio de 2011. Surgieron temores de una retirada apresurada cuando, según informes, el Ministro de Defensa de Brasil, Celso Amorim, dio la orden de retirar sus tropas. "Le Brésil envisage un retrait de ses casques bleus en Haïti", RFI, 9 de agosto de 2011.

¹²¹ El último discurso del ex presidente Préval ante el Consejo de Seguridad de la ONU, abril de 2011. Un incidente reciente en el que participaron cuatro integrantes uruguayos de las fuerzas de paz podría menoscabar aún más la reputación de la MINUSTAH en la isla. Los soldados fueron sujetos a investigaciones durante el fin de semana del 3 de septiembre a raíz de una grabación en YouTube que mostraba a una niña haitiana con sus brazos aparentemente atados y bajo la amenaza de más abusos. El Presidente Martelly, la MINUSTAH y el Gobierno uruguayo condenaron las acciones, y los soldados serán enviados a casa para la continuación de su castigo. Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la MINUSTAH, Puerto Príncipe, 6 de septiembre de 2011; comunicado de prensa, Palacio Nacional, 5 de septiembre de 2011.

¹²² Entrevista telefónica de Crisis Group, analista internacional de seguridad, Nueva York, 15 de julio de 2011.

¹²³ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos y organizaciones internacionales, julio/agosto de 2011.

¹¹⁸ Gran parte de las necesidades de adquisición se consiguen por medio del apoyo de los proyectos de los donantes. Los Estados Unidos, por ejemplo, se hace cargo de uniformes, alimentos y otras necesidades para la formación de los nuevos reclutas.

¹¹⁹ La PNH ha diseñado un plan estratégico para su desarrollo, y después del terremoto, la UNPOL redactó un plan de recuperación. Estos dos documentos deben ser armonizados e incorpo-

que no deje vacíos de seguridad. Se espera que la misión repita el proceso que había empezado antes del terremoto, de manera que los retiros sean equivalentes a las transferencias que se hacen a los haitianos, todo con base en indicadores. Estos indicadores deberían incluir no sólo logros en la reforma al sector de seguridad, sino también avances en el desarrollo político y socio económico, ambos esenciales para esa reforma. Deben ir acompañados de un calendario acordado con los donantes y otros actores en el campo del desarrollo cuyos roles aumentarían a medida que la MINUSTAH prepara su transferencia gradual a los haitianos.

V. CONCLUSIÓN

Para que Haití logre sus objetivos de recuperación económica, desarrollo social y gobernanza democrática eficaz, hay que garantizar la seguridad pública. La reforma duradera a la PNH sigue siendo esencial, pero es sólo parte del proceso general. Las reformas a la policía y otros componentes del sector de seguridad requieren de un apoyo fuerte de los dirigentes políticos del país. La clase política no ha pasado por un proceso verdadero de reconciliación tras la turbulencia de las últimas dos décadas, y la ausencia de una reconciliación política o de un esquema de repartición del poder compromete constantemente los intentos de implementar tales reformas.¹²⁴ La política ha llegado a un impase que seriamente afecta estas reformas. Los avances logrados no se deben perder; la PNH y la UNPOL deberían revisar el plan de reforma y discutirlo con la sociedad civil, incluyendo organizaciones sociales de base y organizaciones basadas en comunidades; Martelly debería adoptarlo, y el parlamento debería aprobarlo lo antes posible.

Tres consideraciones básicas de un plan de renovación son: continuar con la investigación de antecedentes; mejorar la formación, y aumentar la capacidad operativa. Bajo el mando de un nuevo presidente cuya política se centra en mejorar el estado de derecho, hay que animar a la PNH a respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos mientras hace cumplir la ley. Es esencial identificar como prioridad la investigación de antecedentes. La eliminación de elementos corruptos de la policía y la certificación de aquellos que cumplan con los criterios son esenciales para seguir aumentando la confianza pública. Este proceso se debe complementar con un plan de carrera que aumente la seguridad laboral. Para verdaderamente profesionalizar el cuerpo policial, aún se requiere de más formación especializada, incluyendo el pleno apoyo de la UNPOL. Varias iniciativas se han emprendido y muchas más están

en proceso a fin de aumentar la capacidad operativa, con mejores instalaciones, material y equipos, sobre todo vehículos y lanchas para patrullaje. Éstas se tienen que hacer sostenibles mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión de activos y personal de la PNH. La policía comunitaria es esencial, para que las comunidades se conviertan en socios en la prevención de y la lucha contra la delincuencia.

La comunidad internacional debería enviar mensajes claros con respecto a las prioridades y seguir apoyando los esfuerzos para mejorar la seguridad, concentrar recursos en la continuación del desarrollo de la PNH y establecer un cronograma con indicadores para la transferencia de capacidades. El asunto de la segunda fuerza de seguridad distrae a los creadores de políticas del objetivo de una PNH eficiente y de la elaboración de un plan para la entrega final de las responsabilidades de la MINUSTAH.

**Puerto Príncipe/Bruselas,
8 de septiembre de 2011**

¹²⁴ Johanna Mendelson-Forman, "Security Sector Reform in Haiti", op. cit., pp 14-27.

APÉNDICE A

MAPA DE HAITÍ



Map No. 3855 Rev. 4 UNITED NATIONS
June 2008

Department of Field Support
Cartographic Section