



EL ENFOQUE DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA REFORMA AL SECTOR SEGURIDAD (RSS) EN HAITÍ Y LA CONTRIBUCIÓN DESDE COLOMBIA *

The United Nations Approach to Security Sector Reform (SSR) in Haiti and the contribution from Colombia

Camilo Andrés Devia Garzón**,
Juan Carlos García Perilla***,
Walter René Cadena Afanador****

Recepción: 3 de marzo de 2021. Aceptación: 2 de febrero de 2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2022.v32.a120>

RESUMEN

Este documento pretende analizar el proceso de implementación de la Reforma al Sector Seguridad (RSS) en Haití. Inicialmente, se abordará la RSS desde el enfoque propio de las Naciones Unidas como el referente teórico para la implementación de estos procesos. Luego, se analizará el desarrollo del proceso

* Este documento es producto del proyecto de investigación INV-EES-3176 «La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y la participación de Colombia. Análisis desde el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales», financiado por la Universidad Militar Nueva Granada para la vigencia 2020. Los autores extienden el reconocimiento a Daniela Zea y Loren Romero por su participación como auxiliares de investigación del proyecto, así como a la profesora Iliana Fajardo Mendoza por sus contribuciones.

** Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Maestría en Asuntos internacionales (Universidad Externado de Colombia). Profesor de carrera de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: camilo.devias@unimilitar.edu.co https://scholar.google.es/citations?user=M_MhWbEAAA&hl=es, <https://orcid.org/0000-0002-6264-4958>

*** Politólogo (Pontificia Universidad Javeriana). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra. Profesor de carrera de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: juan.garcia@unimilitar.edu.co <http://orcid.org/0000-0002-9620-4635>

**** Abogado (Universidad Autónoma de Bucaramanga) y Magíster en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Javeriana). Doctorando en Derecho (Universidad de Buenos Aires). Profesor de carrera asociado de Universidad Militar Nueva Granada y profesor asociado de la Universidad Libre, Bogotá. walter.cadena@unimilitar.edu.co, <https://scholar.google.com/citations?user=e032OLgAAA&hl=en&oi=ao>, <https://orcid.org/0000-0002-6158-7963>

de la RSS en aquel país, identificando el enfoque de aplicación durante la intervención de las diferentes misiones desde 1994, estableciendo los puntos recurrentes en los que se concentraron los esfuerzos y caracterizando las dificultades producto de esta implementación que han impedido la consolidación de un sistema de seguridad eficiente y viable. Se toma como base de análisis los 68 *Informes del Secretario General* emitidos sobre la situación de Haití y las siete misiones desplegadas hasta la actualidad. Se trata de una investigación descriptiva, analítica, cualitativa, documental y con consulta de fuentes oficiales primarias. Se concluye que los resultados en materia de la RSS en Haití han sido insuficientes, a pesar del cuantioso esfuerzo realizado por las Naciones Unidas y los países participantes en las operaciones de mantenimiento de la paz, evidenciándose una mayor parametrización de medición de resultados en materia de RSS en las últimas dos etapas, la MINUJUSTH y la BINUH. La participación de las Fuerzas Militares de Colombia en estas misiones fue destacada y reconocida, en especial, con el despliegue de 15 contingentes de uniformados de la Policía Nacional, dejando experiencias de aprendizaje y oportunidades de mejora institucional.

Palabras clave: Haití, Reforma al Sector Seguridad (RSS), Naciones Unidas, Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Colombia.

ABSTRACT

This document aims to analyze the SSR implementation process in Haiti. Initially, SSR will be approached from the United Nations as the theoretical reference for these processes implementation. Then, the development of the SSR process in this country will be analyzed, identifying the application approach during the intervention of the different missions since 1994, establishing the recurring points on which the efforts were concentrated and characterizing the difficulties resulting from this implementation that have prevented the consolidation of an efficient and viable security system. The analysis is based on the 68 *Reports of the Secretary General* issued on the Haiti situation in seven missions deployed. It is a descriptive investigation, qualitative, documentary and with consultation of primary official sources. It is concluded that the results in terms of SSR in Haiti have been insufficient, despite the considerable effort made by the United Nations and the countries participating in peacekeeping operations, evidencing a greater parameterization of measurement of results in terms of RSS in the last two stages, MINUJUSTH and BINUH. The participation of the Colombian Military Forces in these missions was highlighted and recognized, especially with the deployment of 15 contingents of uniformed members of the National Police, leaving learning experiences and opportunities for institutional improvement.

Key words: Haiti, Security Sector Reform (SSR), United Nations, Peacekeeping Operations, Colombia.

INTRODUCCIÓN

La Reforma al Sector Seguridad (RSS) se ha convertido en una de las tareas prioritarias para los procesos de construcción de paz en sociedades con escenarios de posconflicto. La renovación, creación o consolidación de estructuras de seguridad en términos ampliados es una preocupación para el eje Estados en reconstrucción, organizaciones internacionales, diferentes sectores económicos y sociedad civil, debido a la necesidad de lograr la estabilización de los ciclos de violencia, con el fin de generar el contexto para la consolidación de las diferentes instituciones estatales y con la pretensión de reconfigurar el tejido social.

Haití ha sido un caso de particular interés en el marco de los procesos de construcción de paz y de participación internacional. Si bien no se presenta un conflicto armado en términos tradicionales, la inestabilidad política, la precariedad económica, la fragilidad social y la herencia de intervenciones internacionales lo han llevado a una crisis que en términos recientes se remite a la década de 1990 y que ha sido potencializada por diferentes contingencias, como el terremoto de enero del 2010 o la epidemia del cólera.

Desde 1994, se da una presencia recurrente de las Naciones Unidas por medio de distintas operaciones de paz, solo interrumpida en el periodo marzo de 2000 y junio de 2004, que, a pesar del tiempo de despliegue, de los recursos humanos y económicos invertidos, no han logrado generar las condiciones para una salida definitiva en términos de sustentabilidad de los avances. El enfoque de Reforma al Sector Seguridad es el factor común y estructurante de los esfuerzos internacionales encarnados en las siete misiones de paz desplegadas en Haití, proceso al que se han dirigido de forma transversal los esfuerzos y que el momento actual plantea profundos desafíos para su consolidación en un contexto de progresiva salida de personal tendiente a una finalización definitiva de la presencia de las Naciones Unidas.

En este sentido, este documento pretende analizar el proceso de implementación de la Reforma al Sector Seguridad (RSS) en Haití. En primer lugar, se realizará la aproximación al concepto de la RSS desde las configuraciones propias de la academia especializada hacia el modelo teórico diseñado por las Naciones Unidas. Y, en la segunda parte, se identificará el enfoque de aplicación del proceso de la RSS en Haití a partir de la visión de las Naciones Unidas, estableciendo los puntos recurrentes en los que se concentraron los esfuerzos y caracterizando las dificultades producto de esta implementación que han impedido la consolidación de un sistema de seguridad eficiente y viable.

Tomando como base la revisión de los 68 *Informes del Secretario General* sobre la situación en Haití en el periodo 1994-2020 es posible establecer el panorama general de la participación de las misiones de las Naciones Unidas en Haití, convirtiéndose en un importante insumo para establecer dos puntos de caracterización con respecto a la Reforma al Sector Seguridad en Haití: el enfoque específico aplicado para el desarrollo del mandato y las dificultades transversales identificadas, intervenidas, pero persistentes. Para ello, se realiza una investigación descriptiva, con la pretensión de ser analítica, cualitativa, documental y con consulta de fuentes oficiales primarias tanto de las Naciones Unidas como de la Policía Nacional y el Ejército Nacional de Colombia.

1. REFORMA AL SECTOR SEGURIDAD Y EL ENFOQUE DE LAS NACIONES UNIDAS

Después de la Guerra Fría, las amenazas en el sector de la seguridad, diferentes a las estrictamente militares, como el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva, el crimen organizado, los movimientos migratorios incontrolados, las epidemias y los desastres medioambientales, empezaron a tomar mayor relevancia. En este contexto, surgió en el sector estatal a finales de la década de los noventa, específicamente en el Reino Unido, el concepto de Reforma del Sector de Seguridad (RSS), como un enfoque integral que expone la necesidad de que colaboren diversos organismos encargados de cooperación para el desarrollo y las fuerzas armadas, para tratar temas relacionados con la seguridad, el desarrollo económico y la prevención de conflictos. Posteriormente, diversos países europeos aportaron nuevas ideas y enfoques para desarrollar esta propuesta, al igual que Estados Unidos y Canadá; de este modo, la RSS empezó a cumplir un papel destacado en las operaciones de paz (IEEE & Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, 2008).

La reforma del sector de la seguridad es un concepto relativamente reciente en la transformación, el desarrollo y la consolidación de la paz después del conflicto, al que, posteriormente, se le han venido incluyendo nociones de democratización de las sociedades, buena gobernanza con transparencia y rendición de cuentas, transformación pacífica de las sociedades, programas de seguridad humana y reducción de la pobreza (Wulf, 2004). Existen diversas definiciones de la RSS, entre las que se destaca la siguiente:

El conjunto de reformas que tienen por objeto aumentar la capacidad de un país para atender las necesidades de seguridad de sus habitantes, de forma consistente con las normas democráticas y con los principios aceptados de gobernanza, transparencia y respeto al Estado de Derecho (OECD, 2007, p. 18).

La RSS surgió debido a la necesidad de mejorar un sector de seguridad deficiente por situaciones de crisis o conflicto, es decir, el Estado no estaba en capacidad de garantizar la seguridad a nivel interno y/o externo a sus ciudadanos. Existen diversas causas que explican las crisis del sector, entre ellas, los conflictos armados internos o externos, crisis políticas, corrupción pública y privada, falta de control democrático al sector de la seguridad, marco jurídico inapropiado, gastos en seguridad y defensa excesivos o escasos, la presencia de distintos grupos armados (guerrillas, milicias, entre otros) o excombatientes que necesitan ser desmovilizados, entre otros. Por lo general, se implementa en países en desarrollo, en reconstrucción después de un conflicto o en procesos de transición a regímenes democráticos (IEEE & Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2008).

Con respecto a las situaciones de posconflicto en los Estados, la RSS es una medida vital para la construcción y consolidación de una paz sostenible, a través de un proceso en diversas esferas que requiere estrategias integrales para la reforma estructural en distintos ámbitos, destacándose la seguridad y la justicia. La reforma del sector de la seguridad es una de esas estrategias integrales que se centra en las reformas de las fuerzas armadas y en otras fuerzas de seguridad, como la policía, la cual debe aplicarse de tal manera que los agentes locales puedan continuar con los esfuerzos de reforma después de que los actores externos hayan retirado su personal (Yasutomi & Carmans, 2003).

Se considera la RSS como un proceso integral que comprende las siguientes dimensiones: la política, que busca desarrollar los mecanismos de control democrático y civil del sector; la institucional, que desarrolla la separación entre los distintos actores y la reforma de las estructuras y capacidades de las fuerzas armadas, policía y otros organismos de seguridad e inteligencia; la económica, que establece la asignación de recursos y planes de sostenimiento de las reformas institucionales y, por último, la social, que concientiza a los ciudadanos en cuestiones de seguridad y defensa y les garantiza su seguridad en su vida, propiedad y salud. Es necesaria la coordinación de los países donantes y receptores, para que se den resultados positivos en estas dimensiones, y que, paulatinamente, los receptores se apropien y dirijan este proceso involucrando a la sociedad civil (GTZ, 2000; Wulf, 2004).

Por lo general, los países que participan en la formulación, planeación y ejecución de la RSS son de dos categorías: los que se involucran en diversos aspectos de la RSS y los que se especializan solo en algunos ámbitos específicos, por ejemplo, que se involucran en cuestiones de carácter institucional, como asuntos relacionados a temas policiales y de justicia (IEEE & Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2008).

Algunas de las problemáticas de la RSS relacionadas con los países que la planean y ejecutan son las que se refieren a la seguridad en los países en desarrollo, en términos de lo que creen que deberían ser en lugar de lo que realmente son, al no tener claras las diferencias sociales, culturales y económicas existentes en las naciones que hacen diferente cada proceso de RSS; el no aumento de la capacidad de los países en desarrollo para analizar, comprender y debatir sus propios problemas de seguridad, la coordinación, la coherencia y la unificación de posturas entre los cooperantes; el conflicto existente entre las buenas intenciones de los donantes y las realidades políticas de los países en desarrollo, la incertidumbre del sostenimiento y las limitaciones presupuestales, la sostenibilidad de las reformas si no hay un cambio real en las culturas burocráticas, así como la relación entre los civiles y militares en el país objeto de las operaciones internacionales; y, puntualmente, para el caso latinoamericano, el dominio histórico de los militares que dificultan en la región la implementación y el diseño de políticas civiles para la reforma del sector seguridad en estos países (Hendrickson, 1999).

Otros desafíos existentes en la implementación de la RSS son los siguientes:

1. El desajuste entre las expectativas y las estrategias de implementación para las reformas entre los actores externos y los locales. Por lo general, los actores locales tienen altas expectativas de mejoras rápidas y drásticas de las operaciones, mientras que los actores externos proyectan estrategias a largo plazo, por lo que los resultados son lentos y a menudo no son visibles para los actores locales.
2. Asegurar la legitimidad para la implementación de los programas de reforma en tres niveles: los distintos actores del país, desde dentro de los países donantes y desde la comunidad internacional y sus diversas organizaciones.
3. Establecer una coherencia operativa entre los actores externos y locales, al presentarse una falta de comprensión sobre las políticas y prácticas entre los actores externos y locales sobre cómo se van a llevar a cabo las contribuciones externas.
4. Garantizar la educación y formación de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y diversas instituciones para que realicen una supervisión democrática y efectiva sobre las fuerzas armadas y otros organismos de seguridad.
5. Mejorar la seguridad nacional y regional en los Estados posconflicto puesto que un resurgimiento de la violencia amenaza a todos los actores involucrados en la RSS. Cuando los esfuerzos de DDR en la zona fracasan,

puede darse un exceso de armas y grupos armados que son un riesgo para la seguridad, al igual que los Estados vecinos inestables (Yasutomi & Carmans, 2003).

Estas problemáticas y desafíos muestran que los actores externos cooperantes tienen claro que en la actualidad una reforma al sector seguridad no puede producir mejoras si el enfoque sigue siendo demasiado centrado en el Estado. Es fundamental que estas reformas vayan más allá de las instituciones estatales formales aplicando enfoques más pragmáticos y contextuales que permitan construir sobre estructuras de seguridad informales y no estatales, ya que los socios externos solo pueden ayudar, apoyar y facilitar la reforma, pero el proceso debe ser impulsado por el compromiso y responsabilidad de los diversos actores locales guiados por una visión nacional de reforma, al no ser posible imponer soluciones legítimas de seguridad a un país. Esto ha generado que algunos estados donantes planteen que las reformas deben apoyarlas más que liderarlas (Andersen, 2006). Algunos principios que guían la RSS son los siguientes:

- a. Establecer estructuras de seguridad y de control bajo parámetros democráticos y principios de gobernanza.
- b. Mejorar las capacidades de las instituciones encargadas del sector seguridad y justicia, para que puedan responder a las amenazas interiores y exteriores.
- c. Garantizar la sostenibilidad de las estructuras nuevas o reformadas, en el campo de la seguridad y la justicia (IEEE & Instituto Universitario de Estudios Europeos, 2008).

El enfoque de las Naciones Unidas sobre la Reforma al Sector Seguridad se construye a partir de lo desarrollado en un conjunto de documentos institucionales que desde 2008 han estructurado la conceptualización, el enfoque propio y las áreas específicas de trabajo por parte del personal de la organización en este tipo de procesos.

El primero de estos documentos es el informe del Secretario General A/62/659 – S/2008/39 titulado *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector seguridad*. Bajo el entendido de que, como la generación de Paz sostenible es producto de la sinergia entre seguridad, Derechos Humanos y Desarrollo, el informe propone la necesidad de profundizar en un concepto común de seguridad que se presenta en los términos de la Seguridad Humana: “los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia,

la opresión o la injusticia” (art. 5), resaltando como esta visión de la seguridad trasciende los elementos militares tradicionales. El informe determina que el sector seguridad se compone de los siguientes aspectos:

- a. Cuerpos de defensa, policiales, penitenciarios, inteligencia, control de fronteras, aduanas y emergencia civil.
- b. Sector judicial.
- c. Instituciones de planificación y mantenimiento de la seguridad.
- d. Autoridades consuetudinarias y servicios de seguridad privada.

El proceso de RSS tendrá como objetivo constituir instituciones eficaces y responsables en el ejercicio de la seguridad ampliada. Para ello, el informe reconoce la necesidad de trabajar en la construcción de un marco jurídico para el desarrollo de la actividad de la seguridad, conforme a la normatividad y con claro enfoque de respeto a los derechos humanos. También, en establecer un sistema institucionalizado de gobernanza y gestión que permita una correcta rendición de cuentas, así como estructurar un mecanismo de interacción, cooperación y coordinación entre las diferentes partes interesadas, generar una cultura de servicio y fortalecer las capacidades en estructura general, personal y equipos.

El éxito del proceso de RSS depende de si la iniciativa es del propio país y se enmarca de forma incluyente, con un enfoque de género y como parte de un proceso de reformas en sentido amplio que vincule las diferentes dinámicas de la vida estatal. Además, se requiere un diagnóstico financiero, operacional y logístico que lleve a la resolución de los problemas de infraestructura, capacitación y equipos, todo esto bajo el gobierno y la supervisión de los sectores civiles de la sociedad.

La actuación de Naciones Unidas tiene como objetivo brindar apoyo tanto a los Estados como a las sociedades “para que puedan crear instituciones de seguridad eficaces, inclusivas y dispuestas a rendir cuentas, a fin de contribuir a la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo sostenible y el disfrute de los derechos humanos por todos» (A. G. ONU, 2008, S/2008/39), todo esto bajo el desarrollo de una serie de principios:

- La RSS es una decisión nacional.
- El apoyo de las Naciones Unidas se sustenta en el compromiso y el sentido de identificación de las partes involucradas.

- El enfoque es flexible y adaptativo al contexto específico.
- Debe tener en cuenta el enfoque de género.
- Idealmente el proceso de RSS debe incluirse en el proceso de paz.
- Requiere determinación de prioridades, plazos y asociaciones.
- El apoyo internacional depende de la adecuada gestión de los recursos.
- Debe coordinarse los esfuerzos nacionales con los internacionales.
- Seguimiento y evaluación periódica.

En este sentido, las Naciones Unidas pueden cumplir dos funciones:

- a. Normativa, que incluye la generación de los documentos, la estructuración de los principios rectores y la articulación jurídica.
- b. Operacional, en donde el personal de las Naciones Unidas participa de la creación de un entorno propicio en el marco de los procesos de DDR, reforma a la Fuerza Pública, vigilancia de los DDHH, facilitación del diálogo nacional, coordinación y movilización de recursos, asesoramiento técnico y, por supuesto, el proceso de seguimiento, evaluación y examen de la implementación.

Para el año 2013, se emitió el Informe del Secretario General A/07/970 – s/2013/480 *La seguridad de los Estados y las sociedades: fortalecimiento del apoyo integral de las naciones Unidas de la Reforma del Sector Seguridad* que reafirmó el enfoque anterior y desarrolla aspectos clave. Este informe recalzó la necesidad de los procesos de RSS en el marco de la transición política, aunque reconoce que estos procesos no solo se producen en contextos de conflictos armados, sino que son producto de la aplicación de las amenazas tradicionales, como el tráfico de drogas, de armas o de personas, la insurgencia, el terrorismo, con nuevas amenazas desde la delincuencia organizada o el cambio climático profundizando el enfoque ampliado de la seguridad. Bajo estas circunstancias, el informe realizó un llamado a la profundización del papel de apoyo de las Naciones Unidas bajo el entendido del mantenimiento de paz, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz.

En la actualidad, se espera que las Naciones Unidas no se limiten a prestar apoyo a los *pilares* del sector de la seguridad, sino que también presten asistencia para determinar su *arquitectura*. Cada vez, con más frecuencia, las solicitudes

de apoyo a los procesos de reforma no se refieren únicamente a la racionalización de las fuerzas armadas o al entrenamiento y equipamiento del personal uniformado que, si bien son tareas de importancia crítica, son muy específicas. Se espera que las Naciones Unidas no solo presten apoyo a la reforma de los distintos componentes del sector de la seguridad, sino que incluyan contribuciones en todo el sector que abarquen los aspectos de la gobernanza estratégica, la gestión y la supervisión (art. 17). Se profundiza también en el papel determinante de las fuerzas militares y de policía como los representantes más visibles del Estado y cómo su fortalecimiento es determinante para generar confianza en el Estado y reconocimiento de la población.

El tercero de los documentos presenta una importancia institucional, ya que se constituye en la reafirmación del Consejo de Seguridad de los principios y desarrollos anteriores.

Destacando que la reforma del sector de la seguridad en entornos posteriores a los conflictos es fundamental para consolidar la paz y la estabilidad, promover la reducción de la pobreza, el estado de derecho y la buena gobernanza, ampliar la autoridad legítima del Estado y evitar que los países recaigan en el conflicto, y *destacando también* que, en ese sentido, un sector de la seguridad profesional, eficaz y que rinda cuentas y unos sectores judiciales y encargados de hacer cumplir la ley accesibles e imparciales son igualmente necesarios para sentar las bases de la paz y el desarrollo sostenible (C.S. ONU, 2014, S/RES/2151).

El Consejo de Seguridad reafirmó la necesidad de contar con sector de la seguridad «eficaz y profesional», para que sea determinante para la paz y el desarrollo sostenible que llevará a la prevención de los conflictos. Procesos para los cuales las Naciones Unidas están en condiciones apropiadas de apoyar y coordinar en el marco del fortalecimiento del enfoque integral.

Finalmente, el documento *Security Sector Reform. Integrated Technical Guidance Notes* va más allá del diagnóstico y pronunciamientos anteriores, con el establecimiento de una base de acción de las Naciones Unidas con el desarrollo práctico de principios, líneas de acción y acciones específicas del personal de la institución en el apoyo a los procesos de RSS. Además de la recapitulación de los principios y conceptos, se desarrollaron cinco áreas principales de actuación de la ONU:

- a. *Apropiación nacional de la Reforma al Sector Seguridad*: coordinar los diálogos nacionales para la construcción e implementación de la visión de seguridad, generar los consensos; funcionará como mediador entre los actores externos que aportan la capacidad técnica y las autoridades locales que tienen el

conocimiento profundo del entorno, y apoyando las evaluaciones, la creación de instituciones y el desarrollo de las capacidades y los espacios de supervisión. Un punto clave que Naciones Unidas, con el consentimiento de las autoridades, puede coordinar temporalmente es el proceso de apoyo a las reformas del sector seguridad mientras se desarrollan las capacidades nacionales.

- b. *Reforma del sector de la seguridad con perspectiva de género*: facilitar la participación de mujeres y niñas en la toma de decisiones, la planificación, la implementación y la supervisión de la RSS; asegurar que las instituciones y políticas del sector de seguridad resultantes respondan a los diferentes derechos, perspectivas y necesidades; y asegurar que las decisiones gubernamentales y la participación de la ONU cumplan con los estándares establecidos en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.
- c. *Procesos de paz y la RSS*: apoyo general para la inclusión de las temáticas de la RSS en las diferentes fases desde la implementación de las agendas de negociación, los procesos de generación de los acuerdos y la implementación en el contexto de los posacuerdos, con el asesoramiento técnico, la promoción, la generación de consensos y el apoyo en la implementación.
- d. *Gobernanza democrática y la RSS*: apoyar el ajuste de las obligaciones jurídicas internacionales, desarrollar programas de apoyo para la vinculación a todo el territorio, vincular la RSS a los esquemas ampliados de gobernanza, apoyar los procesos participativos y electorales, y apoyar programas de desarrollo de capacidades para actores civiles en las instituciones del Estado de derecho, la justicia y la seguridad.
- e. *Apoyo de las Naciones Unidas a la política de seguridad nacional y procesos de elaboración de estrategias*: facilitar la estructuración de instituciones eficaces, inclusivas y responsables en el marco del desarrollo sostenible y los DDHH, facilitando la coordinación de los diferentes sectores, generando canales de comunicación, proveyendo asistencia técnica, apoyando el desarrollo de capacidades.

La ONU ha participado en distintas iniciativas de reforma policial en países como El Salvador, Guatemala, Haití, Mozambique, Somalia, entre otros. Su trabajo con la policía se considera uno de los cinco pilares necesarios para el restablecimiento de la seguridad en sociedades devastadas por la guerra o el conflicto. En la práctica, los progresos y resultados obtenidos en estas reformas han sido muy desiguales (tanto en financiación, como en diseño de programas, capacitación y acompañamiento, mantenimiento de la paz cuando se retira el apoyo internacional, entre otros) y su participación en estas sigue

siendo controvertida para muchos Estados miembros de las Naciones Unidas, que lo perciben como una violación indebida de la soberanía. Algunas personas dentro de esta organización consideran que deberían centrarse en actividades de desarrollo más convencionales (Hendrickson, 1999).

Esto se debe a que los gobiernos a menudo están más interesados en la reducción del delito y la aplicación de la ley que en la prevención del delito. Se presta menos atención a la profundización de la democracia, la redefinición de la naturaleza de las relaciones entre las fuerzas de seguridad y los ciudadanos o la comprensión del tipo de habilidades que los civiles necesitan para desempeñar un papel eficaz en el sector y la existencia de una adecuada capacidad local para preservar la paz (Hendrickson, 1999).

En el pasado, las fuerzas de paz a menudo tenían que asumir funciones policiales, incluida la capacitación de la policía nacional; sin embargo, el despliegue de la policía civil se ha añadido como un componente importante a los esfuerzos internacionales de mantenimiento de la paz. Los programas de rehabilitación posteriores al conflicto de la ONU en los últimos años han incluido, con frecuencia, a la policía civil, aunque en la década de los sesenta la operación de la ONU en el Congo ya había desplegado policías civiles, y estos también formaron parte de la Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre. Pero solo fue hasta finales de la década de los ochenta cuando la policía civil se convirtió en un componente importante en los programas de las Naciones Unidas. Sus tareas incluyen el seguimiento de la policía local, la realización de investigaciones y la orientación destinada a la construcción de los servicios policiales adecuados (Wulf, 2004).

2. EL PROCESO DE LA REFORMA AL SECTOR SEGURIDAD EN HAITÍ

Entre 1993 y el 2020, Naciones Unidas ha desplegado siete operaciones en Haití. La presencia del personal internacional solo se interrumpió entre marzo de 2000 y junio de 2004. Esta transformación de las misiones respondió a los contextos específicos de evolución de las diferentes situaciones que se presentaron, como momentos de reducción del personal, adaptación de las prioridades de trabajo o momentos críticos, como el terremoto de 2010. Si bien cada misión presenta particularidades, es un elemento común la priorización de los procesos vinculados con la Reforma al Sector Seguridad, como se puede evidenciar con la identificación de los mandatos de cada una de las misiones. Las cuatro primeras misiones (UNMIH, UNSMIH, UNTMIH y MIPONUH) tienen un mandato exclusivo en el proceso de RSS, mientras que las tres siguientes a partir de 2000 y hasta la actualidad lo tienen como uno de los componentes esenciales. Tabla 1.

Tabla 1. Misiones de Naciones Unidas en Haití y sus mandatos con relación a la RSS

Misión	Mandato
<p>United Nations Mission in Haiti UNMIH Sep. 1993 – jun. 1996</p>	<p>S/RES/867 (1993) Proporcionar orientación y asesoramiento a la policía de Haití en todos los niveles, y supervisar la forma en que se llevan a cabo las operaciones de policía. Modernización de las Fuerzas Armadas.</p> <p>S/RES/940(1994) b) La conversión de las fuerzas armadas de Haití en una fuerza profesional y la creación de un cuerpo separado de policía.</p>
<p>United Nations Support Mission in Haiti UNSMIH Jul. 1996 – Jul. 1997</p>	<p>S/RES/1063 (1996) Prestar asistencia al Gobierno de Haití en la profesionalización de la policía y en la mantención de un entorno seguro y estable conducente al éxito de los actuales esfuerzos por establecer y capacitar una fuerza nacional policial efectiva.</p>
<p>United Nations Transition Mission in Haiti UNTMIH Ago. 1997 – Nov. 1997</p>	<p>S/RES/1123 (1997) Ayudar al Gobierno de Haití apoyando la profesionalización de la Policía Nacional Haitiana y contribuyendo a ella.</p>
<p>United Nations police mission in Haiti MIPONUH Dic. 1997 – Mar. 2000</p>	<p>S/RES/1141 (1997) Continuar la asistencia al Gobierno de Haití prestando apoyo y contribuyendo a la profesionalización de la Policía Nacional de Haití.</p> <p>S/RES/1212 (1998) Supervisión de la actuación de la Policía Nacional de Haití sobre el terreno y fortalecimiento de la capacidad de la dirección central de la fuerza de policía para que administre la ayuda que le proporcionen fuentes bilaterales y multilaterales.</p>
<p>United Nations stabilization mission in Haiti MINUSTAH Jun. 2004 – Oct. 2017</p>	<p>S/RES/1542/2004 Apoyo del Gobierno de transición; establecimiento de un entorno seguro y estable; supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití. Prestar asistencia al desarme, la desmovilización y la reinserción. Asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público en Haití, incluido el restablecimiento del sistema penitenciario. Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas. Proteger a los civiles. En el Proceso político: apoyar el proceso constitucional y político; ayudar al diálogo y reconciliación nacional; organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones; ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití. En cuanto a Derechos humanos: promover y proteger los derechos humanos, vigilar la situación de los derechos humanos, investigación de las infracciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, asistencia humanitaria.</p> <p>S/RES/1702/2006 Proporcionar asistencia y asesoramiento a las autoridades haitianas, en consulta con las partes competentes, para la supervisión, la reestructuración, la reforma y el fortalecimiento del sector de la justicia.</p>

Continuación Tabla 1.

Misión	Mandato
United Nations Mission for justice support in Haiti MINUJUSTH Oct. 2017 - Oct. 2019	S/RES/2350 (2017) Ayudar al Gobierno de Haití a fortalecer las instituciones del estado de derecho en el país; seguir prestando apoyo a la Policía Nacional de Haití y fomentar; y participar en tareas de vigilancia, presentación de informes y análisis de la situación de los derechos humanos.
United Nations Integrated Office BINUH Oct. 2019 -	S/RES/2476 (2019) Prestar asistencia al Gobierno de Haití en sus esfuerzos encaminados a los siguientes aspectos: i) planificar y llevar a cabo elecciones libres, limpias y transparentes; ii) reforzar la capacidad de la Policía Nacional de Haití, incluso mediante la capacitación en materia de derechos humanos y control de masas, para responder a la violencia de las bandas y a la violencia sexual y por razón de género, y mantener el orden público; iii) adoptar un enfoque inclusivo, que abarque a todos los sectores de la sociedad, para reducir la violencia comunitaria y, en particular, la violencia de las bandas; iv) hacer frente a los abusos y las violaciones de los derechos humanos y cumplir las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos; v) mejorar la gestión de la Administración Penitenciaria y la supervisión de las instalaciones penitenciarias para garantizar un trato adecuado de los detenidos, de conformidad con las normas internacionales; y vi) fortalecer el sector de la justicia, entre otras cosas, adoptando y aplicando leyes clave para promover la reforma del sector de la justicia, mejorando la supervisión interna y la rendición de cuentas, en particular en lo que respecta a la corrupción, abordando la cuestión de la detención preventiva prolongada, y garantizando que los nombramientos judiciales se basen en el mérito y los mandatos judiciales se renueven de manera oportuna.

Fuente: elaboración propia, con base en el Consejo de Seguridad (C.S. ONU, 1993, S/1993/867; C.S. ONU, 1994, S/1994/940; C.S. ONU, 1996, S/1993/1063; C.S. ONU, 1997, S/1997/1123; C.S. ONU, 1997, S/1997/1141; C.S. ONU, 1998, S/1998/1212; C.S. ONU, 2004, S/2004/1542; C.S. ONU, 2006, S/2006/1702; C.S. ONU, 2017, S/2017/2350; C.S. ONU, 2019, S/2019/2476).

2.1 El enfoque de la Reforma al Sector Seguridad

Aunque la teoría establecida en los apartados anteriores está establecida desde un enfoque integral y ampliado, la participación de las Naciones Unidas en Haití ha estado particularmente fundamentada en la creación, el fortalecimiento y la consolidación de la Policía. La Policía Nacional de Haití (PNH) es vista como el asunto fundamental para garantizar el orden interno, la estabilización de las amenazas a la seguridad, como punto necesario para consolidar cualquier tipo de reformas posteriores. Esto presenta una situación claramente problemática y que será clave como una dificultad: si bien los diferentes informes

abordan la precaria situación y la urgente necesidad de generar una reforma profunda al sector judicial como complemento a los esfuerzos realizados con la Policía, este sector no ha tenido el desarrollo ni la atención necesaria.

La construcción de la PNH inició desde cero. Los informes que establecieron la necesidad del despliegue de UNMIH manifestaron la urgente necesidad de la creación del cuerpo de policía, independiente de las Fuerzas Armadas. Como parte de este proceso de reestructuración, se estableció la Fuerza Provisional de Seguridad Pública compuesta, en gran medida, por exmilitares (las Fuerzas Armadas terminarían su proceso de disolución en enero de 1995), como la encargada de las tareas policiales con el acompañamiento y la asesoría del personal de la misión. Si bien la ley que estableció la creación de la PNH fue promulgada en diciembre de 1994, este nuevo cuerpo accionaría de forma paralela con la Fuerza Provisional hasta tener condiciones mínimas en cuanto a personal y capacitación, lo que se determinó a finales de 1995.

La labor de la PNH en las diferentes misiones se puede agrupar en cuatro enfoques, que se revisarán a continuación.

2.1.1 Enfoque policial

Esta función fue planteada como un apoyo a la Fuerza Provisional de Seguridad Pública y, posteriormente, a la Policía Nacional, siempre en un sentido provisional que debía tender a la pronta transferencia de las responsabilidades completas a las autoridades locales, ha generado profundos lazos de dependencia. Ante una capacidad limitada, como se manifiesta desde los informes tempranos (C.S. ONU, 1995, S/1995/305), fue necesario que el personal de policía de la misión asumiera el acompañamiento de las operaciones de seguridad en el terreno ante la falta de personal y de recursos técnicos y logísticos de las autoridades locales.

Algunas tareas, incluso, fueron exclusivamente desarrolladas en tiempos por el personal de la misión, como UNMIH que se ocupó de la seguridad de convoyes de socorro, aeropuertos, puertos y depósitos desde abril de 1995 hasta la finalización de la misión. Con el despliegue de MIPONUH se reconoce que la policía depende menos de Naciones Unidas (C.S. ONU, 1998, S/1998/144), situación que muestra una evolución positiva hasta la primera salida en el año 2000. Con los hechos que determinan el segundo despliegue en 2004 se muestra un profundo retroceso.

MINUSTAH retomó y profundizó las tareas de policía llegando a afirmaciones como que “la Policía Nacional de Haití no debería llevar a cabo ninguna operación sin la coordinación de la MINUSTAH” (C.S. ONU, 2006, S/2006/60)

o que “la Policía Nacional de Haití no puede responder por sí sola a esas amenazas a la estabilidad del país” (C.S. ONU, S/2009/129), creando la necesidad de nuevas y profundas reformas. Esta situación de profunda dependencia es manifestada como preocupante ante el panorama de finalización de MINUSTAH. Con MINUJUSTH, y ante la visión de la salida definitiva de las operaciones en el corto plazo, se estableció como criterio de evaluación reducir el porcentaje de operaciones de policía en la que participaba el personal de Naciones Unidas. De manera progresiva, pero apresurada, se llegó al 88,5% de operaciones que se realizaron sin el apoyo de la MINUJUSTH, en el último reporte antes de la salida de la misión.

2.1.2 Enfoque de reestructuración

La tarea del personal de Naciones Unidas en cuanto a la generación de espacios necesarios para la evaluación interna, la identificación de las debilidades y el emprendimiento de transformaciones de la Policía ha sido constante. Los informes destacan la participación directa y determinante de las recomendaciones del personal de la Misión en la configuración de los planes estructurales que han constituido la fundamentación de la estructura de la institución y la visión de aplicabilidad: Plan de desarrollo institucional 1996, Plan general de la Policía 1998-2003, Plan de desarrollo estratégico de la Policía Nacional 2004-2008, Plan de reforma de la Policía Nacional de Haití 2006-2011, Plan quinquenal de desarrollo de la Policía Nacional de Haití para el período 2012-2016 y Plan de desarrollo estratégico de la Policía Nacional de Haití 2017-2021.

Esta constante reestructuración, también, debió ser acompañada con las respectivas gestiones tendientes a generar lazos de coordinación con las diferentes instancias gubernamentales, como la Presidencia, la Secretaría de Estado para la Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia, además de diferentes instancias internacionales de donantes, ya sea en marcos institucionales o de relaciones bilaterales, como forma de generar garantía para la destinación óptima de los recursos y establecer parámetros de acción.

2.1.3 Enfoque de capacitación y profesionalización

Es un aspecto fundamental para la recién creada institución, donde la mayoría de sus integrantes iniciales pertenecían a una institución percibida como politizada y corrupta. En este sentido, este enfoque se desarrolló desde los aspectos básicos, como la conducción de vehículos o el manejo de armas de fuego, pasando por procedimientos administrativos y logísticos, procesos de investigación policial, manejo de la información y fuerzas antidisturbios, hasta educación de derechos humanos y perspectivas de género.

La creación, en 1995, de la Escuela de Policía para la instrucción de los nuevos integrantes y la formación constante de los antiguos se desarrolló a partir de las directrices de las Naciones Unidas y de instructores internacionales, con el apoyo de Estados Unidos, que capacitó parte del personal inicial en Guantánamo, y del gobierno de Canadá. A partir de MIPONU se tomó un direccionamiento de prestar especial atención a la instrucción de oficiales de nivel directivo como forma de fortalecer a la disciplina interna y generar jerarquía sólida de mando.

2.1.4 Enfoque supervisión

La generación y el fortalecimiento de mecanismos internos para la gestión, el control y la investigación de los diferentes casos disciplinarios que se hicieron, en algún sentido, recurrentes ante la puesta en marcha de la Policía Nacional, mecanismo de auditoría interna que permitiera la reducción de los casos de abuso de la fuerza y politización del personal de policía. Se hace evidente el trabajo en falencia de tipo logístico y administrativo, necesario para la consolidación de una fuerza eficiente de policía en puntos básicos como el registro del personal (C.S. ONU, 2005, S/2005/631), la sistematización de la información y el manejo de las investigaciones criminales.

Además, a partir del despliegue de MINUSTAH, la misión tomó responsabilidad en la verificación de los antecedentes y el examen preliminar para la selección de los nuevos integrantes de la policía, además de la vigilancia constante de los agentes ya activos “en las investigaciones de las violaciones de los derechos humanos u otros incidentes graves de seguridad; y en las actividades relacionadas con las elecciones” (C.S. ONU, 2005, S/2005/313), en donde el personal de la misión generó programas de certificación de los agentes para continuar en sus cargos:

(...) se prevé que la Misión expida a los agentes que actualmente prestan servicio sobre el terreno un certificado provisional que sería válido por un plazo inicial de 12 meses. El certificado provisional sería renovable en función de la observancia por el agente de las normas necesarias, así como de los resultados satisfactorios del examen de antecedentes. (C.S. ONU, S/2006/60)

2.2 Dificultades persistentes en el marco de la Reforma al Sector Seguridad

La contribución al sector seguridad en Haití se concentró en la institución de la Policía Nacional y no fue complementada por la necesaria construcción de un sector judicial eficiente. Como lo establece el referente teórico y los pronunciamientos iniciales desde 1993, los resultados de la labor emprendida

sobre el establecimiento y el fortalecimiento de la Policía Nacional deben ser complementados con un sistema judicial que otorgue garantías. El sistema judicial ha tenido cruciales limitaciones que impiden constituir su papel referente con la población, y también con el personal de la Policía. Desde tempranos momentos de la participación ya se manifestaban los efectos negativos que se generaron.

Otro factor de desmoralización es el hecho de que rara vez las detenciones se complementan con las medidas que corresponde por falta de un sistema judicial que funcione debidamente, y de prisiones decentes (...) La frustración cada vez mayor de la población ante la incapacidad del sistema judicial de sancionar las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado y la delincuencia actual (...) La judicatura adolece de insuficiencias cuantitativas y cualitativas y la falta de una infraestructura de apoyo es de antigua data (C.S. ONU, 1995, S/1995/46).

Los diferentes informes realizan un constante seguimiento, incluyendo el sector judicial como uno de los ejes estructuradores. Sin embargo, la evaluación se repite en cuanto a la necesidad de reformas profundas, las demoras para emprender las mismas, la creación de diferentes planes y comisiones de evaluación y seguimiento, el apoyo en la capacitación de los jueces, la creación de infraestructura básica.

Incluso el establecimiento de MINUJUSTH responde en tiempos muy cercanos a esa necesidad inadecuadamente atendida. Dentro de los parámetros de referencia identificados como punto de evaluación de la Misión son muy dicentes las metas establecidas y los resultados obtenidos en el último informe reportado con referencia al sector judicial: se tenía como indicadores, entre otros, el establecimiento del nuevo Código Penal, del Código de Procedimiento Penal y la Ley de Prisiones y se reconoce que en el periodo reportado no se dio ninguna sesión del Parlamento dedicada a debates sobre los códigos, y que la Ley no avanza en su aprobación (C.S. ONU, 2019, S/2019/563). El último de los informes de 2020, ya bajo la figura de BINUH, mostró la persistencia de estas dificultades:

Haití sigue enfrentándose a dificultades en sus esfuerzos por proteger a sus ciudadanos de la violencia mediante la aplicación efectiva de la ley y la acción judicial, en particular deteniendo y enjuiciando a los autores, velando por que se rindan cuentas y previniendo la violencia.

La PNH ha manifestado profundas y crónicas dificultades en torno a la falta de presupuesto y de personal para el cumplimiento óptimo de sus funciones. Esta situación se hace evidente desde el momento mismo de la transición de

la Fuerza provisional a la PNH con las dificultades en la incorporación del personal proveniente del ejército disuelto y la necesidad de rápida vinculación de nuevo personal. Para abril de 1995, el análisis de la misión estableció la necesidad mínima de 7000 agentes para mantener el orden cuando en ese momento la Fuerza Provisional de Seguridad Pública tenía alrededor de 3000, y que además “carecen de aptitudes básicas para desempeñar la función de policía. No tienen vehículos, ni equipos de comunicación” (C.S. ONU, 1995, S/1995/305).

Esa cifra solo llegaría a ser alcanzada para el año 2007, luego del proceso de adiestramiento acelerado y en el cual las necesidades mínimas ya eran superiores. Con la redefinición de las necesidades en las metas establecidas por BINUH tenían como indicador óptimo 1,40 agentes por cada 1000 habitantes; para 2020 se reportaron 15 022 agentes de policía, lo que equivalía a 1,28 agentes por cada 1000 habitantes.

Los informes son recurrentes en la limitación de los fondos asignados a la labor de la Policía. Esto determinó problemas generales desde el pago mismo de los sueldos y la dotación de los materiales logísticos necesarios, lo que limita su capacidad de despliegue, oportunidad y efectividad, e impactando negativamente la confianza de la población.

Esta situación continúa. La ONU reconocía que la PNH no tiene suficiente presupuesto y sigue sin tener suficiente equipo —sus medios logísticos, como vehículos, equipo de protección o apoyo médico, son limitados— para alcanzar su plena capacidad” (C.S. ONU, 2019, S/2019/198). Los indicadores de los planes de tareas de MINUJUSTH y BINUH establecieron la necesidad de aumentar el gasto del gobierno destinado por presupuesto a la Policía Nacional en 8% y 7% respectivamente, metas que en ningún momento fueron alcanzadas, mostrando incluso una tendencia a la reducción desde 7,1% en mayo de 2018 a 5,53% en agosto de 2020.

La necesidad de aumentar de forma rápida el número de integrantes en la Policía Nacional de Haití creó un cuerpo con bajo nivel de profesionalización que se manifiesta en abusos a la población, corrupción y percepción negativa de la población. La necesidad de establecer el cuerpo de seguridad por la contingencia llevó a la utilización de personal vinculado con el ejército disuelto en 1995, proceso altamente criticado por la inclusión de personal relacionado con violaciones a los Derechos Humanos (C.S. ONU, 1995, S/1995/46).

La urgente necesidad de personal llevó a establecer unos requisitos mínimos de ingreso para facilitar la incorporación y realizar cursos básicos de cuatro meses en la Escuela de Policía que no contaban con la profundidad necesaria.

Este proceso de creación institucional y de rápida incorporación también se manifestó en la falta de liderazgo autónomo en el interior de la organización, con manifiestas insuficiencias de personal de dirigencia con capacidad de liderazgo. Esto explica la profundización del enfoque de capacitación que fueron experimentando las diferentes misiones, la integración de las funciones de selección y verificación del personal y el énfasis en el sector dirigen- cial.

Desde 1998 comenzaron a manifestarse conductas negativas por parte del personal de la PNH (C.S. ONU, 1998, S/1998/144), como los frecuentes abusos a los derechos humanos, el uso de los uniformados por parte de sectores políticos, el uso desmedido de la fuerza y las dificultades en la relación con los civiles. Estos casos ocuparon reiteradamente los informes y llevaron a profundizar el seguimiento y la vigilancia al interior de la institución bajo la atenta mirada del personal de las Naciones Unidas. La meta en este caso de MINUJUSTH fue la de alcanzar lo siguiente:

- Reducción del 60% de las faltas de conducta confirmadas, cometidas por agentes de la policía nacional, y objeto de sanciones disciplinarias. Sin embargo, el punto máximo de reducción fue del 21,5%, en enero de 2019.
- No tener procesos por crímenes o violaciones de los derechos humanos confirmados que fuesen cometidos por uniformados de la PNH o por el personal de la Dirección de Administración Penitenciaria. El punto máximo de eficiencia fue en septiembre de 2019, logrando una tasa del 15,7 % de procedibilidad judicial por este tipo de crímenes.

Aunque los mecanismos de capacitación han tenido un aumento en la profundización y se han generado espacios de progreso constante del personal, esta mejora no ha sido suficiente y los esfuerzos por desarrollar los instrumentos de inspección interna no son eficientes, lo que se ve agravado por las acusaciones de politización, vínculos con grupos de crimen organizado y colaboración con grupos de autodefensa regionales.

Las limitaciones a la efectividad de la Policía, que se hacen evidentes en la capital, son más significativas en las provincias. La falta de personal y de material de apoyo logístico hace que el alcance de la Policía se reduzca a las zonas de la capital, alcanzado con dificultades algunas infraestructuras clave como puertos, siempre con el apoyo de la logística de las Naciones Unidas de forma independiente o conjunta, ya que “la capacidad de acción de la Policía fuera de la Capital es restringida pues carece de equipo, adiestramiento y organización” (C.S. ONU, 1996, S/1996/813). Con los hechos que desencadenaron el establecimiento de MINUSTAH la necesidad de apoyo del personal de las Naciones Unidas es todavía más importante: “las fuerzas y la policía civil de la

MINUSTAH han estado realizando patrullas extensas fuera de la capital para proporcionar una presencia de seguridad visible y proteger las instalaciones clave” (C.S. ONU, 2004, S/2004/908).

El plan de MINUJUSTH estableció como indicadores de acción:

- a. Capacidad de la policía nacional desplegada estáticamente fuera de la zona metropolitana de Puerto Príncipe: la meta para octubre de 2019 era llegar al 40%. Si bien el porcentaje evolucionó positivamente, no llegó a alcanzarse la meta. Se llegó en el último reporte al 37,9%.
- b. Funcionarios de la Inspección General de la Policía Nacional desplegados fuera de la zona metropolitana de Puerto Príncipe: la meta para abril de 2019 era 30%. En los reportes que llegan hasta septiembre de 2019 se evidencia que ni uno solo de los funcionarios fue desplegado fuera de la capital.

La presencia determinante de las Naciones Unidas no solo en la estructuración del modelo de Policía, las características de las reformas, y los procesos de selección y capacitación del personal, sino también en el desarrollo individual y conjunto de las acciones para garantizar la seguridad ha generado profundos lazos de dependencia que hacen incierto el panorama ante la salida definitiva del personal internacional de la isla. Claro que determinado esto por la coyuntura específica de cada momento y las urgencias manifiestas por los momentos políticos, las agitaciones sociales y hechos inalterables con el caso del terremoto, que llevaron a que el personal de policía de las Naciones Unidas asumiera funciones en términos provisionales pero que se fueron volviendo casi que permanentes.

Al no tener el personal suficiente, capacitado y equipado para la conservación del orden público, el personal de la *United Nations Police* (UNPOL) asumió estas funciones al contar con uniformados con experiencia y que tenían a su disposición armas, equipo logístico, de comunicaciones y de trasportes. Esto logró la estabilización de los diferentes momentos, aunque dejó profundos interrogantes sobre la viabilidad institucional y la capacidad de mantener el orden ante el progresivo retorno de las funciones y la salida del personal de las Naciones Unidas. Es allí donde entran en juego las docenas de países contribuyentes a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), entre las que se destaca la participación de la Policía Nacional de Colombia, como se detallará en el siguiente numeral.

Si bien para el momento de la salida de MINUJUSTH se reconoció que las 13 unidades de Policía Nacional operaban sin el apoyo de la Misión, y que el 88,5% de las operaciones de orden público se realizaron sin el apoyo de la

MINUJUSTH, el informe reconoce que todavía presentan dificultades para el trabajo eficiente sin la presencia de las Naciones Unidas (C.S. ONU, 2019, S/2019/805), y los movimientos sociales y la agitación política del momento parecen mostrar las deficiencias en la consolidación de la fuerza policial.

2.3 La contribución de Colombia a la Reforma al Sector Seguridad haitiano en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz

La Fuerza Pública de Colombia participó en las dos últimas operaciones de Naciones Unidas que se desarrollaron en Haití, esto es, en MINUSTAH y MINUJUSTH. Los mandatos de estas misiones se extendieron desde el 2004 hasta el 2019. La fuerza pública colombiana contribuyó en estas misiones a través de la Policía Nacional de Colombia, con varios contingentes de uniformados desplegados como UNPOL desde octubre 2006 hasta diciembre de 2019 (Policía Nacional de Colombia, 2021), así como con las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Armada Nacional de Colombia y Fuerza Aérea de Colombia), con asistencia humanitaria para ayudar con la devastación ocasionada por el terremoto del 12 de enero de 2010, con el envío de decenas de uniformados desplegados, equipos, alimentos, medicinas, helicópteros, brigadistas, un barco-hospital, entre otros.

Respecto a la RSS, la contribución de la fuerza pública colombiana se materializó a través de la Policía Nacional de Colombia, la cual participó con 15 contingentes, para un total de 140 uniformados desplegados según el número de contingentes, de los cuales, 15 uniformados estuvieron desplegados en dos ocasiones, y tres uniformados estuvieron desplegados en tres contingentes distintos (Policía Nacional de Colombia, 2021). Esta participación se constituyó en una valiosa oportunidad de aprendizaje y consolidación para la institución, en el marco de los objetivos y compromisos que se desprenden de la Ley 1794 de 2016, frente a la contribución de Colombia en las fuerzas de reserva de las OMP de las Naciones Unidas.

El punto de partida de la cooperación de la Policía Nacional de Colombia (PNC) a la RSS haitiana, en especial, con la Policía Nacional Haitiana (PNH) en el contexto de las OMP, inició en mayo de 2009 a partir de una Misión de Alto Nivel de la PNC que tuvo dos propósitos fundamentales:

- a. Brindar asesoría sobre la arquitectura institucional de la PNH, para proponer ajustes que le permitieran operar de forma más eficiente.
- b. Realizar un diagnóstico técnico de la situación que enfrenta la PNH en cuanto a desafíos estratégicos y operacionales, capacidades administrativas, participación de la sociedad internacional en Haití, en especial con la MINUSTAH,

que permita identificar las áreas de mejora o adaptación en procura de un proceso de profesionalización y modernización de la PNH (Policía Nacional de Colombia, 2015).

De esta manera, se adelantaron dos proyectos que apuntaban a áreas de interés tanto para Haití (investigación criminal, manejo de organismos de seguridad, antisequestro, reforma de la PNH y antinarcóticos) como para Colombia (inteligencia sobre rutas y carteles de narcotráfico, sobre organizaciones criminales, sobre colombianos relacionados con la criminalidad en Haití e interdicción marítima y aérea) (Policía Nacional de Colombia, 2015). Los resultados alcanzados de forma individual por los UNPOL colombianos en Haití fueron muy destacados debido a su disciplina, al sentido de compromiso y cooperación con la PNH y las autoridades de las OMP y a las competencias específicas de los uniformados desplegados¹.

Dos aspectos para destacar en materia de RSS y la contribución de la PNC en Haití son los siguientes:

- a. Formación de 20 uniformadas de la PNH en Colombia, a través de dos cursos (26 y 28 ESSUM) en la Escuela Provincia del Sumapaz de la PNC, en los años 2012 y 2014, alcanzando la calidad de *Patrulleras Honorarias*, el cual es homologado jerárquicamente al grado de *Agente Primero* de la PNH. La formación de estas 20 uniformadas haitianas se reforzó en derechos humanos, servicio comunitario, defensa de las libertades y deberes individuales. Cinco de estas uniformadas fueron seleccionadas para continuar con su formación como oficiales en las Escuelas de Carabineros y Policía de Investigaciones de Chile (Policía Nacional de Colombia, 2016).
- b. Capacitación de 61 uniformados de la PNH en el año 2012, en los siguientes programas de formación: *Curso internacional en antisequestro y antiextorsión* (12 uniformados), *Décimo curso de antisequestro y antiextorsión* (10 uniformados) y *Curso de guías caninos en detección de sustancias* (cinco uniformados), *Curso de inteligencia criminal, análisis estratégico, prospectivo, operativo aplicado en la lucha antidrogas* (cinco uniformados), *Diplomado de inteligencia policial* (10 uniformados), *Programa de formación avanzada en direccionamiento estratégico* (14 uniformados) y *Curso de planeación y cooperación académica* (cinco uniformados) (Policía Nacional de Colombia, 2015).

1 De ello consta en las 45 entrevistas y 38 encuestas realizadas por los autores a los uniformados de la Policía Nacional de Colombia que fueron desplegados en las OMP en Haití, así como a otros uniformados policiales desplegados de otros países.

Es un lamentable acontecimiento que durante el proceso de desescalamiento de la presencia de la ONU en Haití a través de la misión política de consolidación de la paz (peacebuilding) constituida en octubre de 2019 con la Oficina Integrada de Naciones Unidas en Haití (BINUH), se presentaron en el 2021 el magnicidio del presidente Jovenel Moïse el 7 de julio, un terremoto de magnitud 7,2 y de 10 km de profundidad el 14 de agosto y la tormenta tropical Grace el 16 de agosto².

En esta cadena de sucesos desafortunados se vio deteriorada la imagen de Colombia por la participación de al menos 20 soldados colombianos, tanto activos como retirados, en la misión que terminó con el asesinato del presidente en ejercicio, dentro del escándalo por la industria de mercenarios del país, donde cada año se retiran 10.000 efectivos (The New York Times, 2021). Si bien los hechos son confusos y están lejos de aclararse, la noticia internacional hizo importante mella negativa en la reputación del Estado colombiano y de su fuerza pública. Se podría decir que para la sociedad haitiana y buena parte de la sociedad internacional, el excelente trabajo desarrollado durante 13 años por 140 uniformados de la Policía Nacional que fueron desplegados en las operaciones de mantenimiento de paz en Haití se desdibujó con pocas horas de despliegue noticioso producido por la acción de unos mercenarios colombianos y su intervención en el magnicidio del presidente de un país vecino marítimamente.

CONCLUSIÓN

Después de un extenso periodo de más de dos décadas de participación de las Naciones Unidas en Haití que ha estado determinado por un énfasis en RSS, los resultados obtenidos están muy lejos de ser suficientes y plantean serios desafíos para la vida estatal autónoma tras la salida definitiva del personal internacional. Las limitaciones que ha tenido el proceso en cuanto a capacidades y recursos, además de las situaciones endógenas (inestabilidad política, pobreza, corrupción, delincuencia organizada, migración, refugiados repatriados, entre otras) y exógenas (terremotos, epidemias, huracanes, sequías, hambrunas, entre otras) que han influido en el proceso, han producido profundos lazos de dependencia de las capacidades internacionales, especialmente del personal de las diferentes misiones de las Naciones Unidas.

2 La tormenta trajo consigo fuertes precipitaciones, vientos e inundaciones que afectaron las zonas afectadas por el terremoto, y que pudo tener la fuerza potencial de un huracán a su paso por Haití (El País, 2020).

Es claro el contraste de los referentes teóricos generales y de los enfoques particulares de RSS establecidos por Naciones Unidas con la aplicación en el contexto haitiano. El punto de integración casi holística de los diferentes factores, los esfuerzos coordinados basados en objetivos medibles, el entendimiento ampliado e incluyente del sector seguridad, y la necesidad de generación de apropiación local de los procesos difieren del RSS haitiano en función de la institucionalización de la policía como única fuente de seguridad, que no fue complementada con esfuerzos necesarios en el sector judicial ni con la inversión a gran escala que requiere la formación de una fuerza eficaz y eficiente que garantice la seguridad en términos multidimensionales.

Si bien la intención y el trabajo del personal de la misión se han dado de forma estructurada, planificada y contextualizada, solo hasta las misiones MINUJUSTH y BINUH se hacen manifiestos parámetros, metas y bases de referencia que permiten hacer una evaluación de los objetivos, las metas trazadas y la evolución de los resultados. Aunque el énfasis cuantitativo y el apresuramiento por cumplir indicadores antes del plazo de salida de la misión pueden distorsionar los resultados generales.

Para comienzos del 2021 Haití mostró evidencias de la fragilidad del proceso de RSS con la salida progresiva del personal de las Naciones Unidas. Por ejemplo, la seguridad ha sido golpeada por el fortalecimiento de las pandillas. Los secuestros y la extorción se han convertido en fenómenos indiscriminados y constantes, y han manifestado la poca confianza de la población, que prefiere negociar directamente con los delincuentes antes que presentar las denuncias a las autoridades.

Según el informe de septiembre, los casos se incrementaron un 200 por ciento entre enero y mayo con respecto al periodo anterior (...) la organización de derechos humanos haitiana *Défenseurs Plus* afirma que se registraron más de 1000 secuestros en todo el 2020; una cifra desproporcionada para un país del tamaño de Haití (Francisque, 2021).

Las pandillas han generado mecanismos de coordinación para aumentar su influencia, llegando incluso a ser acusadas de vínculos políticos con las autoridades de gobierno en los contextos electorales.

(...) se creó una alianza entre nueve de las principales pandillas de la capital. La federación conocida como *G9 An Fanmi e an Alye* (*Familia y Aliados*, en creole), es dirigida por Jimmy Cherizier, alias *Barbecue*, un expolicía que fue retirado de esa institución en diciembre del 2018, bajo graves acusaciones de violaciones de derechos humanos. Según la Fundación *Je Klere*, una organización de derechos humanos muy crítica del gobierno, el G9 se creó para

asegurar la victoria del partido del presidente de la República, el PHTK, en las próximas elecciones. Lo mismo asegura la Red Nacional de Defensa de los Derechos Humanos (RNDDHR), una de las ONG más conocidas del país. Los territorios controlados por esta alianza son importantes en términos de electorado. Cientos de colegios electorales se encuentran allí durante las elecciones, según el informe del grupo de derechos humanos (Francisque, 2021, 5 feb.).

El enfoque desarrollado por las Naciones Unidas ha tenido modificaciones cruciales en los últimos años. En 2017 se refundó el Ejército por decisión del presidente Jovenel Moïse, justificándolo en la necesidad de constituir una fuerza que apoye la labor de seguridad y con una misión cercana al desarrollo en relación con la población “tendrán la gran responsabilidad a la hora de finalizar el proceso de recuperación” (France 24, 2018, 28 marzo).

La reactivación del Ejército, que para el primer trimestre de 2021 contaba con 500 integrantes, se ha convertido en una fuente de movilización para la Policía Nacional de Haití (PNH). Fue así como un grupo de uniformados de la PNH en febrero de 2020 protestaron por mejoras laborales e intentaron asaltar un cuartel del Ejército, con un saldo de dos muertos y una docena de heridos, en medio de las acusaciones sobre cómo la reactivación del Ejército buscaría garantizar una permanencia ilegal del presidente en el poder. En otro caso presentado en septiembre del 2020, centenares de uniformados de la PNH protestaron encapuchados y armados en contra del gobierno, exigiendo mejoras en las condiciones laborales y la liberación de un compañero preso.

De la misma forma, el enfoque de control democrático de las reformas se ha visto transformado por las acciones asumidas a comienzos del 2021 por el presidente Moïse, quien, en medio de una creciente situación de inestabilidad política, en la que se presentaron acusaciones por intentos de asesinato y de golpe de Estado por parte de la oposición, decretó la creación de la Agencia Nacional de Inteligencia, en la que se prohíbe que sus agentes “sean procesados ante un tribunal por hechos cometidos en el ejercicio de sus funciones, a no ser que lo autorice de forma expresa el presidente de la República” (Agencia EFE, 2020), con lo que configuró una suerte de *inmunidad jurídica e impunidad judicial*.

El panorama del trabajo de las Naciones Unidas en el marco de la RSS en Haití es incompleto y su sostenibilidad a mediano y largo plazo se percibe como insuficiente. La necesidad de una participación internacional sostenida en este país, que garantice la viabilidad de las reformas, debe balancearse con la apropiación local de estas reformas y con la pretensión de generar autonomía nacional, teniendo en cuenta aproximaciones alternativas e integradoras, cuando los mecanismos clásicos han mostrado que no son suficientemente eficaces.

Se destaca la contribución de la Fuerza Pública de Colombia, en particular, de su Policía Nacional (PNC), la cual tuvo una participación recurrente en el lapso del 2004 al 2019, con el despliegue de 140 uniformados en total, distribuidos en 15 contingentes. Es la tercera misión con mayor número de uniformados desplegados de la PNC, después de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR) y la Autoridad Transicional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC) (Policía Nacional de Colombia, 2016). Adicional, para la Fuerza Pública colombiana, esta ha sido una de las más exitosas experiencias en materia de participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

REFERENCIAS

- A.G. Res. 39, 62.a Sesión, ONU A/62/659-S/2008/39 (23 de enero, 2008). <https://undocs.org/sp/A/62/659>
- A.G. Res. 480 67.a ONU A/67/970-S/2013/480 (13 de Agosto, 2013). <https://undocs.org/en/S/2013/480>
- Agencia EFE. (2020, diciembre 12). Política. Edición América. Agencia EFE. <https://www.efe.com/efe/america/politica/20000035>
- Andersen, L. (2006). *Security Sector Reform in Fragile States*. Danish Institute for International Studies, DIIS.
- C.S. Res. 940, ONU S/RES/940 (31 de julio, 1994). <https://digitallibrary.un.org/record/191651?ln=es>
- C.S. Inf. ONU S/1998/144 (20 de febrero, 1998). <https://undocs.org/es/S/1998/144>
- C.S. Inf. 129, ONU S/2009/129 (6 de marzo, 2009). <https://undocs.org/es/S/2009/129>
- C.S. Inf. 198, ONU S/2019/198 (1 de marzo, 2019). <https://undocs.org/es/S/2019/198>
- C.S. Inf. 305, ONU S/1995/305 (13 de abril, 1995). <https://undocs.org/es/S/1995/305>
- C.S. Inf. 313, ONU S/2005/313 (13 de mayo, 2005). <https://undocs.org/es/S/2005/313>
- C.S. Inf. 46, ONU S/1995/46 (17 de enero, 1995). <https://undocs.org/es/S/1995/46>
- C.S. Inf. 563, ONU S/2019/563 (9 de julio, 2019). <https://undocs.org/es/S/2019/563>
- C.S. Inf. 60, ONU S/2006/60 (2 de febrero, 2006). <https://undocs.org/es/S/2006/60>

- C.S. Inf. 631, ONU S/2005/631 (6 de octubre, 2005). <https://undocs.org/es/S/2005/631>
- C.S. Inf. 805, ONU S/2019/805 (9 de octubre, 2019). <https://undocs.org/es/S/2019/805>
- C.S. Inf. 908, ONU S/2004/908 (18 de noviembre, 2004). <https://undocs.org/es/S/2004/908>
- C.S. Proy. Inf 813, ONU S/1996/813 (1 de octubre, 1996). <https://undocs.org/es/S/1996/813>
- C.S. Res. 1063, ONU S/RES/1063 (28 de junio, 1996). [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1063\(1996\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1063(1996))
- C.S. Res. 1112, ONU S/RES/1212 (25 de noviembre, 1998). <https://digitallibrary.un.org/record/264621?ln=es>
- C.S. Res. 1123, ONU S/RES/1123 (30 de julio, 1997). [https://undocs.org/en/S/RES/1123\(1997\)](https://undocs.org/en/S/RES/1123(1997))
- C.S. Res. 1141, ONU S/RES/1141 (28 de noviembre, 1997). [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1141\(1997\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/1141(1997))
- C.S. Res. 1542, ONU S/RES/1542 (30 de abril, 2004). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3729.pdf>
- C.S. Res. 1702, ONU S/RES/1702 (15 de agosto, 2006). <https://digitallibrary.un.org/record/581271?ln=es>
- C.S. Res. 2151, ONU S/RES/2151 (28 de abril, 2014) [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2151\(2014\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2151(2014))
- C.S. Res. 2350, ONU S/RES/2350 (13 de abril, 2017) [https://undocs.org/es/S/RES/2350\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2350(2017))
- C.S. Res. 2476, ONU S/RES/2476 (25 de junio, 2019) [https://undocs.org/es/S/RES/2476\(2019\)](https://undocs.org/es/S/RES/2476(2019))
- C.S. Res. 54, ONU S/1994/54 (enero de 1994). <https://undocs.org/es/S/2019/805>
- C.S. Res. 867, ONU S/RES/867 (23 de septiembre, 1993). [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/867%20\(1993\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/867%20(1993))
- France 24. (2018, marzo 28). *Haití vuelve a tener un ejército luego de 23 años*. <https://www.france24.com/es/20180328-haiti-ejercito-jean-bertrand-aristide>

- Francisque, J. (2021, febrero 5). *Haití y el alarmante poderío de las pandillas*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210205-haiti-poderio-pandillas-secuestro-violencia-impunidad>
- GTZ. (2000). *Security-Sector Reform in Developing Countries*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Gualdrón, J. (2018). La garantía de una policía vigilada. En V. Torrijos, J. C. Ruiz, & R. Sánchez, *Memos al presidente: consejos para la defensa y la seguridad de Colombia más allá del conflicto* (págs. 243-248). Grupo Editorial Ibáñez.
- Guillén, F. (2016). *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. J. M. Bosch Editor.
- Hendrickson, D. (1999). *A Review of Security-Sector*. King's College.
- Holden, R (2012). *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes*. United Nations.
- IEEE & Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo. (2008). *Ministerio de Defensa. Cuadernos de Estrategia 138. La reforma del sector seguridad: El nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Martin, M., & Torrente, D. (2016). La reforma de la policía en Europa: desafíos, debates y alternativas. *Desafíos*, 2(28), 113-144. doi:<http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.03>
- OECD (2007). *The OECD DAC Handbook on Security System Reform (SSR) supporting security and justice*. Secretary-General of the OECD.
- Policía Nacional de Colombia. (2015). *Informe ejecutivo. Cooperación de la Policía Nacional de Colombia en la República de Haití*. [Manuscrito inédito]. Área de Relaciones y Cooperación Internacional Policial (Arcop), Policía Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (2016). *Informe femeninas haitianas formadas en Colombia*. [Manuscrito inédito]. Oficina de Asuntos Internacionales, Policía Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (2021). *Base de datos de los uniformados desplegados en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Haití*. [Manuscrito inédito]. Área de Relaciones y Cooperación Internacional Policial (Arcop), Policía Nacional de Colombia.
- Sánchez, R. (2018). Hacia la prevención del delito y la seguridad ciudadana. En V. Torrijos, J. C. Ruiz, & R. Sánchez, *Memos al Presidente: Consejos para la defensa y la seguridad de Colombia más allá del conflicto* (pp. 215-220). Grupo Editorial Ibáñez.

- The New York Times. (2021, 7 de agosto). *Un magnicidio en Haití y la creciente industria de mercenarios de Colombia*. <https://www.nytimes.com/es/2021/08/07/espanol/soldados-colombianoshaiti.html>
- United Nations University. (2005). *Security sector reform and post-conflict peacebuilding*. United Nations University Press.
- Wulf, H. (2004). *Security sector reform in developing and transitional countries*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Yasutomi, A. & Carmans, J. (2003). Security Sector Reform (SSR) in Post-Conflict States: Challenges of Local Ownership. *Central European Journal of International and Security Studies*, 1(2), 109-131. https://cejiss.org/images/issue_articles/2007-volume-1-issue-2/a-yasutomi-j-carmans-security-sector-reform-in-post-conflict-states.pdf