

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
F L A C S O

Soldados y Ciudadanos en el Caribe

Santo Domingo, República Dominicana
2002

FLACSO

355.332

S684c

Soldados y Ciudadanos en el Caribe

/Lilian Bobea, ed.

Santo Domingo: FLACSO: c2002.

1. Soldados 2. Militares 3. Control civil 4. Fuerzas Armadas
5. Policía – Caribe (región) 6. Democracia 7. Supremacía de la
Autoridad Civil 8. Estado 9. Militarismo – Caribe (región)
10. Ciudadanía – Caribe (región)

I. Bobea, Lilian, Ed.

ISBN: 99934 - 50 - 02 - 2

Soldados y Ciudadanos en el Caribe
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
– FLACSO–

ISBN:

99934 – 50 – 02 – 2

Edición a cargo de:

Lilian Bobea

Diseño de portada:

Josie Antigua y Marcia Camejo

Diagramación:

En Amigo del Hogar
por Rafael E. Domínguez G.

Impresión:

Amigo del Hogar

Santo Domingo, República Dominicana

Junio 2002

HECHO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

MADE IN THE DOMINICAN REPUBLIC

Indice

Prefacio	vii
Introducción:	
Control Civil Democrático de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe	1
<i>Lilian Bobea</i>	
Recomposición de las Fuerzas de Seguridad en el Caribe y su Impacto en las Relaciones Cívico-Militares	41
<i>Lilian Bobea</i>	
Los Militares y la Política en República Dominicana: De la Muerte de Trujillo al fin del Siglo XX	121
<i>Wilfredo Lozano</i>	
The Military of Guyana	157
<i>Dion E. Phillips</i>	
The Military in Guyana: Political and Institutional Adaptations	199
Comentario por <i>Ivelaw Griffith</i>	
Fuerzas armadas y política revolucionaria: el caso de Cuba de 1959 a los años 90	207
<i>Victor Afanasiev</i>	

Fuerzas Armadas y Política Revolucionaria en Cuba	255
Comentario por <i>Jorge Domínguez</i>	
Business and corruption: Framing the Haitian military question	259
<i>Michel Laguerre</i>	
La Reforma Policial en Haití: Un Triunfo sobre la Historia	285
<i>Rachel Neild</i>	
Vieques y la Política Puertorriqueña	309
<i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	
Conclusiones	329
<i>Lilían Bobea</i>	
Notas Biográficas	349

La Reforma Policial en Haití: Un Triunfo sobre la Historia

Rachel Neild

Nota Preliminar

Este artículo fue publicado en 1998 por la revista latinoamericana sobre política criminal, "Pena y Estado" en la edición titulada "Policía y sociedad democrática". Desde entonces, obviamente, las perspectivas sobre la reforma policial en Haití se han empeorado. Una lucha por el poder sobre la Policía Nacional Haitiana (PNH) en el año 1999, terminó con la despedida del número dos del Ministro de Justicia con responsabilidad por la seguridad pública y el asesinato de su presunto sucesor al día siguiente. El entonces Presidente, René Préval, también despidió al Inspector General, una figura clave en la reforma, al parecer por su investigación de un asunto de tráfico de drogas que involucraba a oficiales superiores regionales de la PNH en el norte del país. La PNH jugó un papel muy cuestionado en las elecciones del año 2000, y estuvo involucrado en el tráfico de drogas. Tras la vuelta al palacio de Jean-Bertrand Aristide, los nuevos oficiales a cargo de la policía han sido notables sobre todo por su lealtad al jefe de estado. Parece ser muy posible que Haití este volviendo rápidamente a su status quo ante – como una fuerza de seguridad politizada al servicio del Ejecutivo.

Se pueden citar varios factores que han contribuido a esta historia de esperanzas y desilusiones. En primer lugar, es notable que los actores internacionales que intervinieron en Haití para restaurar a Aristide tenían una perspectiva particular: cómo sacar a sus tropas de Haití garantizando cierta estabilidad para la vida política. En estos términos, la creación de

la PNH y la disolución de las Fuerzas Armadas Haitianas y el avance de sucesivos procesos electorales puede ser considerado un éxito. Sin embargo, no se preocuparon por la condición del sistema judicial, el otro lado de la moneda del sistema de justicia penal. Así, la reforma policial fue la única reforma que avanzaba en un vacío más amplio en términos de reformas institucionales y en un contexto político caótico y polarizado. Sin embargo, al final de cuentas, el mayor fracaso de esta historia es el fracaso de la voluntad y la cultura política en Haití que sigue siendo enfocado en la toma del poder y el goce de sus beneficios para fines partidarios y personales. Trágicamente, los más altos mandos haitianos parecen no tener ningún interés en sostener una policía profesional, neutral y al servicio del pueblo sino por el contrario, de continuar protegiendo a sus intereses particulares.

Sin embargo, este capítulo en la historia Haitiana no está cerrado todavía.

Tras su elección, en Diciembre de 2000, Aristide llegó a un acuerdo de ocho puntos con el Presidente William Clinton (lo cual sigue siendo la base de la política del gobierno de George Bush II). Uno de cuyos puntos se refirió a garantizar la neutralidad y el profesionalismo de la PNH. Al momento de escribir estas notas, queda por ver si este objetivo será ciertamente cumplido, pero las esperanzas nos lucen ahora, como entonces, bastante reducidas.

Hasta el momento de la intervención de los Estados Unidos en Haití en 1994, la policía haitiana había sido un cuarto brazo de las fuerzas armadas, ello a pesar de las restricciones impuestas por la Constitución haitiana de 1987, que separa a la policía del ejército, poniendo a la policía bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia. No había academia de policía y el personal simplemente se rotaba entre las unidades de la policía y las del ejército. En las áreas rurales, donde vive el 70% de la población haitiana, los individuos designados por las autoridades militares como "jefes de secciones", actuaban como policías, jueces y recaudadores de impuestos, controlando casi todos los aspectos de la vida de la mayoría de los haitianos. Estaba claro que cualquier intento de establecer la democracia en Haití iba a requerir reformas drásticas de orden público y de las funciones de control al delito.

Cuando las tropas estadounidenses devolvieron al presidente Jean-Bertrand Aristide a Haití en septiembre de 1994, dándole fin al régimen militar que lo había depuesto tres años antes, la creación de una nueva

fuerza policial fue una prioridad inmediata tanto para el gobierno haitiano como para los donantes internacionales. El presidente Aristide disolvió el ejército haitiano, vilipendiado por sus abusos, a la vez que se puso en marcha un importante programa internacional, cuyo objetivo era crear la primera fuerza policial civil y profesional de Haití —la Policía Nacional de Haití (PNH)¹. Se reclutaron y entrenaron más de cinco mil cadetes, y en junio de 1995 se desplegó el primer contingente.

Es motivo de preocupación el hecho de que desde ese primer despliegue, algunos miembros de esta nueva fuerza policial han matado a por lo menos 92 personas, aunque posiblemente sean cerca de 137 los casos de personas asesinadas. Aproximadamente la mitad de estos asesinatos representaron violaciones a los derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, uso fatal de la fuerza y golpes. Sin embargo, es importante anotar que, estas violaciones no parecen haber sido ordenadas ni por la policía ni por las autoridades gubernamentales, sino que serían consecuencia de diversos patrones de comportamiento, que ponen en evidencia una combinación de debilidades en el proceso de desarrollo institucional y una alarmante tendencia a adoptar las prácticas represivas de las antiguas fuerzas de seguridad.² Es alentador saber que, por primera vez en la historia de Haití, la policía no está gozando de impunidad por estos actos. El inspector general Luc Eucher Joseph está

1. La principal autoridad para la dirección de la PNH está en manos de un consejo gubernamental, el Consejo Superior de la Policía Nacional (CSPN). A la cabeza de la PNH se encuentra el director general Pierre Denizé. Bajo él está el inspector general (responsable de investigar los delitos de la policía, de asegurar el cumplimiento de las regulaciones policiales y de evaluar la eficacia de la policía), el director de la Policía Administrativa (el cuerpo policial central, responsable de la seguridad pública y prevención del delito), y el director de la Policía Judicial (una unidad investigativa para asuntos judiciales). Otras unidades policiales especializadas incluyen la Guardia de Palacio y Presidencial, el Cuerpo de Seguridad Ministerial, una unidad de control de masas (la *Compagnie d'Intervention et Maintien d'Ordre*, CIMO), y un equipo SWAT (el *Groupe d'Intervention de la Police Nationale d'Haiti*, GIPNH). Cada uno de los nueve departamentos de Haití tiene un director departamental. Los comisarios (*commissaires*) encabezan las divisiones policiales de las ciudades, y los inspectores (*inspecteurs*) se encargan de los alrededores de poblaciones más pequeñas y de las divisiones policiales más pequeñas de sectores rurales y urbanos.
2. En el comienzo los problemas se caracterizaron por el excesivo o inapropiado uso de la fuerza, particularmente en situaciones de control de masas, al igual que disparos accidentales y disparos por policías fuera de servicio. Una dinámica posterior surgió de los abusos policiales cometidos durante las operaciones contra grupos pandilleros en los tugurios de Puerto Príncipe. Luego de una serie de asesinatos a policías durante 1995, se incrementó el maltrato y muerte a detenidos. Véase WOLA, The National Coalition for Haitian Rights (NCHR) y Human Rights Watch/Americas, "The Human Rights Record of the Haitian National Police", enero 1997, y WOLA y NCHR, "Can Haiti's Police Reforms be Sustained", enero 1998.

investigando los hechos y tomando las medidas correspondientes en los casos de derechos humanos. Hasta la fecha se han investigado unos mil casos, despedido a 163 agentes y oficiales, suspendido a 327 y enviado 66 casos a las cortes de procesamiento criminal. Dentro de un contexto caracterizado por una crónica debilidad institucional, una pobreza infame y los continuos desórdenes políticos, el proceso de la reforma policial en Haití tenía que comenzar por construir una nueva institución partiendo desde la base. Su relativo éxito hasta la fecha es un testimonio de lo que se puede alcanzar cuando coinciden los intereses de los auspicios internacionales con los del gobierno receptor. El hecho de que los logros alcanzados por este proceso sean tan frágiles, pone en evidencia la magnitud de los desafíos que debe confrontar la reforma policial. Este artículo describe la creación de la nueva policía haitiana y bosqueja algunas observaciones de los logros y fracasos en los esfuerzos por transformar la historia de las fuerzas de seguridad haitiana, tradicionalmente opresivas, para crear una policía profesional como pieza central de la amplia labor de construir la democracia en esta asediada isla caribeña.

Las raíces de la reforma

En enero de 1993, poco después de haber tomado posesión de su cargo, el presidente Bill Clinton encargó a ICITAP (Programa Internacional de Asistencia para Capacitación en Investigación Penal) de desarrollar un programa de capacitación para la policía de Haití. Debido a que en los años siguientes las negociaciones con los militares haitianos no siempre anduvieron por buen curso, tal programa no trascendió los límites del tablero de presentación. Los dos elementos principales con los que ICITAP estuvo trabajando fueron: la necesidad de reclutar y entrenar a una nueva fuerza civil y profesional en Haití, y la necesidad de tener una especie de fuerza interina de seguridad mientras se llevaba a cabo el proceso. Surgió entonces una fórmula básica que proponía la selección y reentrenamiento de militares para componer la fuerza interina de seguridad pública bajo la mirada atenta de la guardia policial internacional, y un esfuerzo más amplio de reclutamiento y capacitación para la nueva *Police Nationale d'Haiti* (PNH).

Este artículo se centra en la creación de la nueva fuerza policial. Sin entrar en detalles sobre los acuerdos de seguridad interina, solamente

quiero mencionar tres dinámicas que, o han tenido repercusión hasta hoy o merecen la pena de ser señaladas debido a las modificaciones en las políticas que representan³ Las presiones políticas domésticas en los Estados Unidos contribuyeron a crear un marco restringido para una intervención estadounidense en Haití. En el verano de 1994, los debates sobre Haití estuvieron dominados por los recuerdos de las tropas estadounidenses abatidas en Somalia, además de que el nuevo Congreso de mayoría republicana no simpatizaba en lo absoluto con el presidente Aristide, a quien presentaba como un violador de los derechos humanos y un maníaco depresivo de izquierda. De ese modo la intervención fue sometida a la necesidad de evitar un “sobrepasamiento de los límites de la misión” y tener una “estrategia de salida” definitiva. Igualmente, los soldados estadounidenses no podían hacer nada que pareciera trabajo policial y debían abandonar Haití en una fecha específica e inamovible. Esto generó la necesidad de contar con una fuerza haitiana que se encargara de la seguridad interior mientras que se conformaba y se desplegaba una nueva fuerza policial para el momento de la partida de las tropas estadounidenses en junio de 1996, a escasos dieciocho meses de la intervención. Como resultado de ello, el esquema de entrenamiento básico para los nuevos reclutas haitianos fue reducido de manera impresionante a solamente cuatro meses. Lo cual resultó ser extremadamente inadecuado a sus necesidades, situación que sigue repercutiendo hoy en día.

Mientras se encargaba al personal militar de la labor policial interina, los planes de la reforma suponían la creación de una fuerza completamente civil y no el mero reentrenamiento y “reciclaje” de militares en la policía. Esto significaba la aceptación de la imposibilidad de reformar las *Forces Armées d’Haiti* (Fad’H) poniendo en práctica una lección ya aprendida por los entrenadores policiales estadounidenses en Panamá y El Salvador, en donde los reciclajes militares causaron más tarde problemas serios en los registros de derechos humanos, en la credibilidad y en la responsabilidad de las nuevas fuerzas policiales de esos países. (De hecho, el gobierno haitiano decidió más tarde incorporar a unos 1.500 miembros de la policía interina en la PNH, pero ésto no fue

3. Los arreglos de seguridad interina fueron comentados extensamente en “Policing Haiti; Interim Assessment of the New Civilian Security Force”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, septiembre 1995, y “Recycled Soldiers on the Front Line”, Human Rights Watch/Americas, DATE (Marzo 1995).

tema de debate, ni determinó la percepción pública de la naturaleza de la PNH.)

Con toda justificación el gobierno haitiano se mostró renuente a dejar la responsabilidad de la seguridad interna en manos de los militares, responsables del golpe de 1991 y de la represión que le siguió. En respuesta a inquietudes concernientes a la credibilidad de los arreglos de seguridad interna, y a las presiones de la comunidad de derechos humanos en ese sentido, funcionarios de los Estados Unidos y del gobierno haitiano emprendieron un proceso de selección de la policía interina basados en una revisión de los registros de derechos humanos de los candidatos militares. Al tiempo que la tarea de revisión fue problemática por muchas razones, incluyendo la escasez de documentación, fue de todos modos un reconocimiento significativo del problema y una mejora de las políticas de los Estados Unidos hacia otros países. De hechos los militares en la policía interina no continuaron con sus antiguas prácticas represivas. Les tenían miedo a la población y era característico que no se atrevieran a salir de las comisarías de policía sin la compañía de un agente policial internacional. En la mayoría de los casos la fuerza de seguridad interina funcionó como símbolo de constitucionalidad del gobierno haitiano, constituyendo una escapatoria legal para el gobierno el cual no puede legalmente poner asuntos de seguridad interna en manos extranjeras, dado el hecho de que en la realidad fueron las tropas y policías internacionales los que llenaron buena parte de las actividades policiales.

La creación de la Policía Nacional Haitiana

Reclutamiento

Una vez desplegada la fuerza interina de seguridad, la principal prioridad fue el reclutamiento de la nueva policía civil. En colaboración con un equipo del ministerio de Justicia, ICITAP inició el reclutamiento de cadetes y la restauración de una antigua base militar para crear una academia de policía (*Centre de Formation*). En febrero 6 de 1995 entró a la academia el primer grupo de entrenados de la PNH. El reclutamiento se basó en normas rigurosas que incluían un nivel de educación secundario, y una serie de exámenes en los que se tuvieron en cuenta diversos aspectos como estado de salud, físico, psicológico e inteligencia.

Estas normas se determinaron con la aprobación del gobierno de Haití, pero generaron quejas por parte de algunas organizaciones populares que pensaban que los requisitos académicos excluían a muchos haitianos del nuevo destacamento. Algunos altos funcionarios del gobierno haitiano justificaron la rigurosidad de las normas con la necesidad de mantener un alto nivel de profesionalismo. Era importante que la policía fuera capaz de trabajar en francés. Aunque la Constitución de 1987 hace un llamado para que todos los códigos y procedimientos legales sean accesibles tanto en creole haitiano (lengua criolla haitiana) como en francés, de hecho no existen traducciones. Muchos Jueces de Paz y jueces todavía no tienen copias de los códigos legales en francés.

No sería de extrañar que hubiera otros costos imprevistos en la estrategia de reclutamiento. En un país con 70 por ciento de analfabetismo, la totalidad de los agentes de la PNH han completado la escuela secundaria. En palabras de un observador internacional: "Aquí hay un problema de clase. En tanto que educados y formados en un contexto urbano, ¿qué les pueden decir estos agentes a los campesinos de las provincias?" Muchos haitianos critican al personal de la PNH por su arrogancia y porque se comportan como si fueran una casta privilegiada. La mayoría de los policías se niega a hacer las rondas y rara vez se baja de sus carros. Muchos de ellos están también continuando con sus estudios superiores y les molestan los puestos rurales que los alejan de los centros universitarios.

En respuesta a este problema el gobierno de Haití y las autoridades policiales han disminuido en tres años los requisitos educacionales en las nuevas series de reclutamientos. Es evidente que a este respecto la solución no es fácil. El deseo de crear y mantener un nivel alto basado en la alta calidad de los candidatos es válido. Al mismo tiempo parece cierto que cualquier esfuerzo de reclutamiento que no elimine de la lista al 70 u 80 por ciento de la población tiene el riesgo de formar personal con un mayor grado de compromiso político en la labor de la reforma policial. No hay, sin embargo, ninguna garantía de que un nivel de educación más bajo mejore la actitud de la policía y en cambio sí se presta para incitar otros problemas, como el riesgo de la politización del personal de la PNH.

Otro motivo de inquietud que ha resultado de la educación y los antecedentes de clase de la policía es que un número significativo del personal de la PNH dice que preferiría encontrar otro empleo en lugar

de renovar su contrato con la policía una vez expirado éste a los tres años. El clima económico de Haití, con un 70 por ciento de desempleo, hace que se disponga de pocas alternativas de trabajo y esto puede salvar a la PNH de la costosa situación de reclutar y capacitar a cientos de agentes policiales nuevos en pocos años. Esto muestra bien la dificultad de construir cualquier noción de lo que sería una carrera policial profesional seria en un país en donde las fuerzas de seguridad históricamente se han caracterizado por la opresión y la politización.

Entrenamiento

Los candidatos exitosos tuvieron que pasar por un entrenamiento de cuatro meses en el *Centre de Formation*. Lo esencial de este entrenamiento no ha sido relativamente motivo de controversia. El entrenamiento estuvo dividido en dos segmentos. El primero, ofrecido por abogados haitianos, se enfocó en los asuntos de la ley y la Constitución haitiana. El segundo fue dictado por instructores extranjeros, de ICITAP en su mayoría y el resto del Canadá, y trató sobre el accionar policial —patrullaje y procedimientos de arresto, preservación de la escena del crimen, administración, etc. El entrenamiento cubrió igualmente derechos humanos y el rol de la policía en una democracia. No obstante, fue poco lo que hizo en materia de preparación de los cadetes para las condiciones que iban a enfrentar en el terreno mismo, contribuyendo con ello ya desde muy pronto a generar en la policía problemas serios de índole moral durante sus primeros despliegues. Lo que no es de extrañar dada la brevedad del entrenamiento y la limitada experiencia de ICITAP en Haití. WOLA y otras organizaciones señalaron la necesidad de que se introdujera una participación más amplia de la sociedad civil durante los entrenamientos policiales, lo cual ayudaría a sobrellevar este problema, estructurando intercambios a propósito de derechos humanos y de otros asuntos comunitarios y sensibilizando a los cadetes en su responsabilidad de modelar actitudes populares que sirvan de parámetro en el futuro. Nosotros consideramos esto como la oferta del potencial de compromiso de las organizaciones políticamente importantes de la sociedad civil con la policía como institución desde su comienzo mismo, cultivando un mejor entendimiento desde ambas partes, y ojalá, sentando las bases de un diálogo continuo de la policía con la comunidad. ICITAP inició un foro semanal nocturno al que se invitaron cadetes y grupos de la sociedad

civil. A pesar de tratarse de una actividad voluntaria por fuera del currículum, tanto los cadetes como los grupos comunitarios asistieron de manera regular y según los entrenadores internacionales, los foros jugaron un papel útil en fomentar la comunicación policía-comunidad.

Todo el mundo estuvo de acuerdo en que el plan de cuatro meses de entrenamiento básico a los que se vio reducido ICITAP debido a los límites en la duración de la intervención fue demasiado corto. (La propuesta original de ICITAP había sido conducir un entrenamiento de seis meses, lo cual es solamente la mitad del tiempo de lo que tradicionalmente se suele aplicar, según lo cual los policías requieren un año de entrenamiento. Los nuevos policías cadetes están recibiendo ahora nueve meses de entrenamiento básico.) Sin embargo, la realidad era también que, independientemente de cuánto entrenamiento hubieran recibido, la PNH iba a ser una nueva fuerza policial sin experiencia alguna a todos los niveles de la institución sin excepción. Los dirigentes haitianos e internacionales afrontaron el hecho desarrollando unos entrenamientos correctivos que respondieran a las áreas en donde habían surgido los problemas —en la mayor parte de los casos relacionados con uso de la fuerza y armas de fuego, derechos humanos y control de masas. La totalidad de la PNH fue puesta a seguir cursos correctivos en estas áreas. El patrón original de violaciones a los derechos humanos en situaciones de control de multitudes (CIMO) y en confrontaciones con pandillas armadas estimuló también la creación de nuevas unidades especializadas, comenzando con control de multitudes y una competencia de tácticas y armas especiales (SWAT, por su sigla en inglés). El director general Denizé describe esto como “una respuesta necesaria a un período de desarrollo que confrontaba la necesidad de funcionar simultáneamente con el proceso de construir la institución policial.” A los observadores les preocupa la enorme destreza y el uso de tácticas inapropiadas por parte de estas unidades, y su posesión ilegal de armas pesadas. Además, los procedimientos e instrucciones de uso en situaciones específicas no les quedan claras a los observadores extranjeros ni a muchos agentes de la PNH quienes informan no haber recibido respuesta de la CIMO en múltiples ocasiones en que han pedido su asistencia. Algunos haitianos tienen miedo de que estas unidades puedan constituir un cuerpo élite militarizado, el cual, si se llega a politizar, podría jugar un papel en futuros ataques a gobiernos electos.

Despliegues

El primer grupo de cadetes de la PNH se graduó en la academia en mayo de 1995, y fue puesto en operación en el terreno en junio, cuando las últimas tropas estadounidenses abandonaron Haití. Posteriormente, cada dos meses fueron desplegados nuevos grupos hasta que la fuerza alcanzó su lleno total de cinco mil policías en febrero de 1996. Los policías novatos fueron llevados al terreno sin ningún soporte logístico o infraestructura aparte de la presencia de la policía civil de la misión de paz de la Naciones Unidas (CivPol). Los policías, en su mayoría muy jóvenes, llegaban a las estaciones de policía y encontraban que éstas por lo general no tenían ningún tipo de equipo de comunicaciones, ni teléfono, ni radio y a menudo ni instalación carcelaria, equipo de oficina, muebles, ni siquiera ventanas, puertas y en varias ocasiones ni techo. De hecho a la CivPol le tocó retirar a los agentes de la PNH de dos locales porque las instalaciones estaban en tan mal estado que tuvieron miedo de que los agentes simplemente abandonaran sus puestos y volvieran a Puerto Príncipe. A la PNH se le donó un número considerable de vehículos, así como equipo de radio comunicación, pero como no hubo un control logístico ni mantenimiento de estos bienes, muy pronto el equipo se perdió o se dañó. La mayoría de las estaciones de la PNH no tenían un presupuesto local de operaciones con el cual adquirir gasolina. Además de bajar la moral y de entorpecer la capacidad de la policía para hacer su trabajo de manera efectiva, en algunos casos estos asuntos logísticos parecen haber contribuido a ciertos abusos policiales. Casos como los de los agentes que se encontraban haciendo sus rondas, y que por no poder llamar pidiendo respaldo, o poder confirmar la gravedad de la situación, por no poder reaccionar rápidamente ante situaciones críticas, se asustaban y disparaban o se comportan en cualquier caso de manera ilegal.

A pesar de haber tenido un impacto negativo considerable en la moral de la policía en esa primera etapa, la escasez de recursos resultó ser no obstante un asunto relativamente fácil de manejar debido a las generosas donaciones provenientes del exterior. Hacia finales de 1997 aunque la PNH todavía enfrentaba una escasez de recursos, estaba bastante mejor equipada. Las estaciones de policía hoy en día tienen máquinas de escribir, papel, archivadores, escudos antimotines y algunas estaciones tienen chalecos antibalas. Las unidades policiales de Puerto Príncipe tienen

carros equipados con radio y la mayoría de los pueblos importantes tienen acceso a la comunicación por radio con los cuarteles de policía de Puerto Príncipe. Sin embargo la capacidad administrativa de la PNH para seguir la pista, mantener y procurar el resuministro de equipos es espantosa. Dejan el equipo, incluso armas, amontonado de cualquier manera sin ninguna seguridad. El sistema de control para equipo y material es primitivo. Y si bien algunas estaciones ya están llevando el inventario del grueso del equipo, generalmente no tienen en cuenta los artículos pequeños, como las balas, ni las condiciones del material. En general las estructuras administrativas de la PNH siguen siendo extremadamente débiles y la comunicación al interior de la fuerza es deficiente, particularmente en las áreas rurales. La comunicación por radio entre Puerto Príncipe y las provincias se usa solamente para las operaciones. Los informes regulares y el flujo de información sobre asuntos institucionales son extremadamente limitados. Muchos agentes de la PNH dicen que no saben cómo solicitar un entrenamiento especial o cuáles son las políticas de promoción ni en qué criterios se basan. Por lo general los policías perciben su paga con varios meses de retraso. Todos estos asuntos reflejan la velocidad con que se ha construido la PNH y la debilidad de la dirección policial y el sistema administrativo.

Liderazgo

El liderazgo es probablemente el elemento clave de cualquier proceso de reforma institucional, y es especialmente importante en un proceso de reforma a la seguridad en un país con una larga tradición de dominio militar tanto en las dinámicas de orden público como en las políticas. Desarrollar su “liderazgo” se ha revelado como uno de los desafíos más tenaces para la reforma policial de Haití.

Los primeros agentes de la PNH fueron llevados al terreno sin oficiales. El gobierno de Aristide se mostró extremadamente lento en nombrar comandantes de policía a todos los niveles —directores departamentales, comisarios e inspectores. En octubre de 1996 la fuerza estaba operando con solamente 26 de los 185 comandantes de mediano y alto rango de la PNH, y muchos de esos nombramientos fueron hechos en base a criterios políticos. La ausencia de oficiales de policía y las limitadas capacidades de los pocos que habían sido nombrados conllevó al deterioramiento rápido de la moral de los jóvenes agentes. Quizás la

única razón de que la PNH no hubiera estado a punto de una desintegración inmediata fue la presencia de los observadores de la CivPol, quienes, según el ministro haitiano de Justicia, “han estado haciendo todo lo que nosotros no pudimos hacer, especialmente supliendo nuestra falta de capacidad administrativa. (CivPol) nos ayudó con su confianza policial a sabiendas de que había alguien a quien podíamos acudir. Lo que nos dio un elemento importante de estabilidad.”

Razones tanto políticas como prácticas fundamentan este error: la labor arrolladora y desafiante a la que se vio abocada el gobierno haitiano luego de su reinstalación y el paso acelerado de la reforma policial; el hecho de que la atención de los Estados Unidos estuvo enfocada principalmente en alcanzar el número propuesto de agentes de policía, y la exclusión de los altos cargos de ciertos antiguos oficiales aristidistas cuyos nombres estaban en lista negra; todo esto conllevó a que se enfocara tardíamente la necesidad de hacer un reclutamiento de dirección. La excesiva centralización en la toma de decisiones, típico en Aristide, y su desconfianza del papel predominante de los EE.UU. en el proceso de reforma contribuyó a la lentitud de los nombramientos.

Luego de su posesión presidencial en febrero de 1996, René Préval designó a Pierre Denizé como director general de la PNH, quien lanzó un programa de reclutamiento masivo de oficiales basado en exámenes abiertos y competitivos. Tal como se temía, fue difícil encontrar candidatos calificados. Un 70 por ciento de los haitianos son analfabeta y el sistema educativo es anticuado y muy formal. En un esfuerzo por encontrar individuos con notorias capacidades directivas y administrativas, el director general Denizé se dirigió al sector de negocios, pero no encontró interés entre éstos, para quienes la carrera de policía no es suficientemente lucrativa ni brinda seguridades ni estabilidad. Los titulados universitarios interesados en solicitar un cargo en la policía tenían por lo general una baja cualificación. A pesar de las preocupaciones bien difundidas acerca del peligro de “militarizar” a la policía civil, el reclutamiento fue abierto a antiguos oficiales militares, la mayoría de los cuales mostraba un nivel de cualificación tan pobre como el de los universitarios. Un aspecto importante fue que los antiguos militares tuvieron que someterse al mismo proceso examinatorio de los civiles y en caso de superarlo, continuar con el mismo entrenamiento. Solamente un tercio de los oficiales de la PNH son antiguos militares y los dos grados más altos —el cuartel general

de la PNH y los directores departamentales— están todos en manos de civiles.

A la PNH le tomó hasta finales de 1997 para llenar la mayoría de las posiciones de comando de mediano y alto rango. Mientras se ha llenado el vacío en la dirección, han surgido otros problemas a causa del bajo nivel de muchos oficiales de policía. La necesidad urgente de poner a operar a los comandantes condujo a que todos los oficiales de la PNH recibieran menos entrenamiento que los agentes a su mando. El entrenamiento más largo de cualquiera de los actuales jefes fue de tres meses (los directores departamentales recibieron solamente cuatro semanas de entrenamiento). Los oficiales, puestos a operar un año y medio después de que lo hicieran los primeros agentes, tienen menos experiencia que sus subordinados y han tenido dificultades en imponer el respeto y en conseguir que los agentes de la PNH hagan a un lado antiguos hábitos y obedezcan órdenes. Además, el reclutamiento se basó exclusivamente en criterios académicos, el talento o no para las posiciones de dirección se hizo evidente solamente más tarde en el terreno mismo. Según algunos observadores hay diferencias enormes entre una comisaría y otra, lo que indica que a pesar de la debilidad de la institución en su conjunto, las capacidades personales de cada oficial constituyen un aspecto central. Muchos oficiales son extremadamente inefaces y “se pierden en los detalles hasta el punto de que sus subordinados tienen que encargarse.” Los oficiales se presentan muy rara vez por sus puestos de trabajo, dedicándole más tiempo a sus “negocios personales” y sirviéndose de los vehículos policiales para su uso personal.

A los entrenadores policiales internacionales se les ha dificultado el trabajo de entrenamiento en el campo mismo con los oficiales, debido en parte a sus frecuentes ausencias. Aunque los expertos policiales internacionales diseñaron pautas, regulaciones y códigos disciplinarios para jefes policiales regionales importantes, los oficiales de la PNH no los están implementando. La mayoría de los oficiales de la PNH no tienen la capacidad o el deseo de emprender acciones disciplinarias en contra de los agentes bajo sus órdenes y se limitan a enviarle los asuntos de disciplina al inspector general en Puerto Príncipe. El sistema de sanciones contra los oficiales que incumplen sus funciones era bastante débil hasta que la CSPN (Consejo Superior de la Policía Nacional) promulgó un edicto en septiembre de 1997 por el cual se le permite al director general castigar a los oficiales que no apliquen como es debido las normas

disciplinarias en sus correspondientes unidades. Otro obstáculo que se ha interpuesto en los esfuerzos para corregir estos problemas es la falta de un sistema de comando participativo. No existe entre éstos una retroalimentación sistemática, limitándose nada más a los informes que tienen que ver con incidentes individuales, los cuales tienen un valor bastante limitado. Tal como el director de la PNH, general Denizé comentara en octubre de 1997: “Nuestra prioridad era eliminar el vacío de liderazgo. Se necesitarán varios años antes de que tengamos una estructura de comando.”

En casi todas las áreas de funcionamiento de la PNH la falta de liderazgo ha sido un elemento importante de responsabilidad en problemas de derechos humanos, eficacia, moral y administración. Otro resultado precoz de una falta clara de liderazgo se vio en el comportamiento cada vez más autónomo y politizado de un puñado de unidades policiales, incluido el servicio nacional de inteligencia y las guardias de palacio y presidencial, a los que en 1995 y 1996 se acusó de estar involucrados en asesinatos políticos. Estas unidades fueron detenidas pero su rápido surgimiento y los paralelos que se pueden hacer entre éstas y otras dinámicas similares en El Salvador presentan la necesidad de poner lo más pronto posible en cualquier proceso de reforma un sistema adecuado de comando efectivo y responsable.

Inspección de Servicios

Los comandantes de la PNH están tratando ahora de atender las deficiencias en materia de liderazgo a través de una “inspección de servicios” bajo el mando del Inspector General.⁴ Este aspecto del trabajo del Inspector General requiere que éste emprenda inspecciones regulares de las comisarías, incluyendo “visitas sorpresivas”, para examinar el cumplimiento de la policía con los procedimientos y regulaciones. A él le corresponde publicar informes y hacer recomendaciones de mejoras. En noviembre de 1997, Eucher Joseph realizó su primera inspección.

4. Algunos donantes internacionales piensan que el Inspector General no debería tener esta función doble sino que una oficina debe encargarse de las investigaciones internas y la otra llevar a cabo las intervenciones. Tal cambio requeriría unas enmiendas parlamentarias de la ley policial, lo cual en términos prácticos sería imposible de conseguir dado el actual estancamiento político de Haití.

Según se supo, quedó impresionado con la situación que encontró y solicitó un número de cambios y mejoras en el funcionamiento del comisariato examinado. Denizé plantea que una vez puestas en marcha las inspecciones “tendremos menos casos (de abusos policiales) para tratar luego de cometidos. Las inspecciones actuarán como disuasivas (de los abusos).” Las inspecciones son sin duda un instrumento esencial de supervisión tendiente a mejorar los problemas de liderazgo y el control interno. Los esfuerzos para mejorar la administración de la policía han sido dotados con poderes especiales por el Conseil Supérieur de la Police Nationale (Consejo Superior de la Policía Nacional). El Consejo promulgó en septiembre de 1997 un edicto que le permite al director general castigar a los oficiales de policía que se niegan a aplicar la disciplina en sus unidades, con medidas que van desde la degradación del rango hasta la destitución. Denizé propuso igualmente reclutar a un grupo de oficiales que permanezca disponible para ser entrenado y puesto a operar en el momento que se requiera.

Puesto que a pesar de las investigaciones del Inspector General y de las sanciones de la policía, al parecer sigue persistiendo un relativamente alto nivel de abusos contra los derechos humanos, deberían buscarse nuevos medios para detener estos abusos y mejorar la calidad de los manejos. El reforzamiento del liderazgo policial es un componente central de tales esfuerzos. Un mejoramiento en la dirección debería ayudar a reducir el nivel de abuso continuo y sancionar asuntos disciplinarios menores a nivel local, reduciendo de alguna manera la enorme carga del Inspector General. Esto último es también, no obstante, motivo de alarma. Los expertos internacionales en Haití anotan que la oficina del Inspector General está actualmente trabajando al límite de sus capacidades nada más que con las investigaciones relativas a abusos policiales y delitos. Se critica en efecto al Inspector General por no atender muchos casos en los que la policía se ha visto inculpada en golpizas. Añadir un nuevo componente importante de trabajo implica un cierto canje entre la función de inspección y las investigaciones disciplinarias internas. Empezar un programa amplio de inspecciones administrativas significa que no solamente se van a seguir ignorando los casos de golpizas que involucran a la policía sino que se van a descuidar otros abusos serios a los derechos humanos. Tal eventualidad daría la mala impresión de que se están tolerando los abusos, lo que socavaría rápidamente cualquier logro positivo de las inspecciones administrativas hacia el mejoramiento de la

dirección policial. Las autoridades policiales haitianas dicen que son conscientes de estos problemas y están tratando de incrementar los recursos y el personal del inspector general.

La profesionalización de la policía haitiana se ve amenazada por la deficiencia en mejorar el liderazgo y descentralización de la responsabilidad por las acciones disciplinarias menores, una necesidad que se ha ido agudizando de manera creciente en vista de nuevas amenazas contra la PNH. Los dos grandes motivos de inquietud de los altos comandantes de la PNH son la corrupción y la politización. A finales de 1997 fueron arrestados unos 20 policías bajo cargos relacionados con el narcotráfico. A pesar de que el proceso de reclutamiento competitivo acabó prácticamente con los nombramientos para cargos altos hechos con motivaciones políticas, después de las elecciones de abril otra vez han vuelto a aparecer las amenazas de politización. Es el caso del departamento de Grande Anse, al suroccidente de Haití, señalado como una de las zonas más problemáticas, donde la dirección departamental de la PNH tiene lazos con un grupo local políticamente dominante. Parece que en este momento se están anexando policías ampliamente a nivel local e individual pero no hay un solo sector político con la capacidad de lanzar un proyecto nacional para dominar la PNH. Situación que podría deteriorarse fácilmente con un cambio en las dinámicas políticas.

Relaciones Policía-Comunidad

Como en la mayoría de los procesos de reforma policial, en Haití el proceso se propone crear una fuerza que cumpla con el lema de *servir et protéger* antes que oprimir a la mayoría de los haitianos imponiendo el control de una minoría. Para alcanzar este objetivo la PNH debe superar toda una herencia de comportamientos —al interior de la fuerza y en general en la sociedad— modelada por décadas de abuso. Un activista de derechos humanos en Gonaïve analizó el desarrollo inicial de las relaciones de la policía y la comunidad locales como un proceso que ha atravesado por cuatro fases, dentro de las cuales la policía fue en primera instancia bien recibida por la población. La gente, sin embargo, asumió luego una actitud crítica frente a la nueva fuerza a la que veían como “demasiado simpática” y se pusieron a tirarle piedras y a desafiarla. En respuesta, la policía

golpeó a varios detenidos y cometió otros abusos que hicieron que aumentara el prestigio popular de la PNH. De acuerdo a mi propia investigación las actitudes varían ampliamente según las condiciones específicas locales, siendo las relaciones policía-comunidad en Puerto Príncipe las peores. En un pueblecito en el norte de Haití entrevisté a cuatro personas que habían sido atacadas a bala por la policía, quienes claramente hacían la diferencia entre los dos agentes de la PNH responsables por los abusos de que fueron víctima y el resto de la fuerza, de la que pensaban que estaba haciendo un buen trabajo, organizando visitas a escuelas y buscando el contacto con la comunidad. La principal solicitud de estas personas —aparte de pedir justicia y compensación por los disparos— era que hubiera más policía en servicio en los pueblos vecinos.

Dada la necesidad de romper con la tradición, es motivo de preocupación que todavía mucho personal de la PNH exhiba lo que los haitianos definen como una “mentalidad de caudillo”, caracterizada por la arrogancia, la inactividad, el no pagar por los bienes y servicios recibidos y el acoso sexual a las mujeres. Las fuerzas de seguridad en el pasado se comportaban de esta manera y las comunidades preferían vivir sin un cuerpo de vigilancia antes que sufrir la presencia militar. Estas actitudes no se han vuelto todavía endémicas al interior de las fuerzas de seguridad y la mayoría de los haitianos todavía está solicitando la presencia de más policía. Esto subraya la necesidad de una dirección fuerte en el gobierno haitiano y la policía. Una dirección que insista en el carácter democrático de la PNH —que se comporte de manera responsable con la ciudadanía— y adopte normas prácticas específicas que apoye estos objetivos, entre los cuales podría estar la creación de políticas comunitarias.⁵ Esto indica igualmente la necesidad de adelantar programas de educación cívica para mejorar lo que popularmente se entiende sobre el papel de la policía en una democracia. Tal campaña debe centrarse principalmente en cómo quejarse por los abusos policiales al tiempo que debe enfatizar los derechos y responsabilidades de la gente en sus relaciones con la policía.

5. Desafortunadamente Denizé, director general de la PNH no está convencido de que vale la pena considerar las prácticas de políticas comunitarias como un modelo que podría ser útil para Haití. En septiembre de 1997 dismanteló un proyecto piloto de política comunitaria que había sido apoyado por la CivPol y por MICIVIH.

Desafíos Externos a Política de Profesionalización en Haití

Hasta aquí este artículo ha examinado temas del desarrollo institucional de la PNH, pero muchos de los desafíos más graves que enfrenta la reforma policial en Haití son externos a la institución misma. Buena parte de estos factores externos reflejan problemas sistémicos o culturales que representan un desafío serio al esfuerzo enorme de institucionalizar y consolidar la democracia en Haití, y cuyo remedio tomará bastante tiempo y recursos.

Probablemente el mayor desafío a mediano y largo plazo para desarrollar una dirección profesional sea el atraso en la reforma judicial. La capacidad de la policía para combatir el delito depende en última instancia de la capacidad del sistema judicial de procesar y sancionar a los criminales convictos. Desafortunadamente no se ha emprendido prácticamente ningún esfuerzo serio de reforma, a pesar de las presiones internacionales y de las protestas de los haitianos. La prolongada debilidad judicial genera toda suerte de peligros. Cuando un juez corrupto es visto dejando libre a detenidos, esto provoca entre la policía un incrementado sentimiento de aplicar una “justicia popular” o “justicia preventiva”, que justifica el abuso a los detenidos con el argumento de que si no se puede confiar en el sistema judicial para que castigue a los detenidos, la policía lo hará por su propia cuenta. La continua corrupción judicial incrementa también la probabilidad de una corrupción policial.

La debilidad en lo judicial es un factor decisivo en la deterioración del respeto de la PNH por las garantías constitucionales que protegen a los ciudadanos haitianos de un comportamiento arbitrario e ilegal por parte de la policía. Algunas veces los jueces le dan a la policía “autorizaciones” escritas por la cual se prolonga una detención, secundando con ésto directamente a la policía en la manipulación del límite de los períodos de detención.⁶ En un caso muy sonado

6. Estas protecciones al proceso, muy convenientes, incluyen requisitos según los cuales, antes de llevar a cabo los arrestos, la policía debe obtener una orden de detención de la corte, basada en evidencias de actividad criminal verosímil; que los arrestos se hagan entre 6 de la mañana y 6 de la tarde, con excepción de los casos de “delito flagrante” (en los cuales la policía puede arrestar sin orden de detención a cualquiera que sea aprehendido cometiendo un delito); que los sospechosos sean presentados ante un juez dentro las primeras 48 horas de arresto con evidencias suficientes de una probable actividad criminal que justifique su detención para seguirle un proceso; y que los detenidos sean puestos en libertad una vez que la corte haya decidido que no hay bases suficientes para continuar su arresto. Los oficiales de

recientemente de un antiguo funcionario del gobierno que supuestamente habría estado conspirando contra el gobierno, la policía ignoró descaradamente las órdenes de los jueces de soltarlo. Si el sistema funciona mal es porque no hay consecuencias legales serias ni remedios para tales situaciones. Efectivamente, no se está procesando a los policías —se trata de unos 66 hasta la fecha— que han sido acusados de abusos a los derechos humanos y delitos comunes y que han sido enviados por el Inspector General de la PNH ante las cortes.

A la vez que hay gran cantidad de fallas estructurales en el sistema judicial, la misma PNH muestra una considerable debilidad en el área de investigaciones criminales. Los agentes de la PNH casi nunca presentan informes escritos y con frecuencia no hay ninguna evidencia de que le hayan dado al juez ni siquiera los más mínimos detalles sobre el detenido. La evidencia sometida se limita casi siempre a ser nada más confesiones o testimonios, nunca material, ni siquiera el arma en caso de que se trate de un homicidio. En la actualidad los abogados defensores, basándose en meros aspectos técnicos, les piden a los jueces la absolución del defendido, y por culpa de la mala preparación del caso por parte de la PNH, los jueces se ven obligados a acceder. En esta área hay una enorme cantidad de trabajo por hacer, incluyendo la institucionalización de lazos formales e informales entre la policía y las autoridades judiciales.

Otro asunto es la proporción policía-población. Seis mil policías para una población de 7.2 millones de habitantes hace que Haití se encuentre muy por debajo de lo que sería necesario. Nueva York, que tiene una población similar a la de Haití, cuenta con 30.000 policías. El gobierno guatemalteco se ha propuesto alcanzar la cifra de 20.000 policías para una población de 11 millones de habitantes. Esta escasez de policías es responsable de un buen número de situaciones alarmantes: aumento de casos de “justicia popular” o linchamientos; el hecho de que algunas organizaciones y oficiales locales fomenten cuerpos de seguridad privada, o contraten de manera masiva a guardaespaldas armados; y que funcionarios locales asuman de manera ilegal cada vez más poderes de

policía están recurriendo cada vez más a cargos imprecisos en contra de los sospechosos para llenar el requerimiento de “*flagrant delit*”, en el cual la única evidencia es el testimonio del oficial. Con frecuencia el personal de la PNH no cumple con el requisito de presentar al detenido ante el juez en las 48 horas siguientes a su detención, tal como lo prescribe la ley, en cuyo tiempo el juez debe decidir sobre la legalidad del arresto. Si el juez determina que el arresto es ilegal o que la policía no ha producido las evidencias concretas que sugieren que el sospechoso ha estado involucrado en algún delito, éste debe ser soltado inmediatamente.

arresto y detención (en el curso de los cuales, según se sabe, se cometen numerosos abusos). Este último fenómeno es percibido por muchos observadores haitianos como un regreso alarmante a las prácticas de “jefes de sección” —autoridades rurales designadas por los militares que durante décadas gobernaron a Haití de manera brutal y dentro de la más completa impunidad. Esto refleja la continua debilidad del estado, particularmente fuera de Puerto Príncipe. No está claro lo que el gobierno haitiano puede hacer para resolver este problema. William L. Swing, embajador saliente de los Estados Unidos en Haití dijo haberle comentado al presidente Aristide: “Les vamos a dar menos policía de la que necesitan y más de la que (el presupuesto) puede permitir.” El nivel relativamente alto de los salarios fue visto como algo necesario para atraer a un personal de alto calibre y atajar la corrupción en la PNH, pero redujo el tamaño de la fuerza que el gobierno se podía permitir. En efecto, si la economía haitiana continúa decayendo, el gobierno se va a ver en dificultades para pagar a la policía actual.

La PNH enfrenta un ambiente bastante hostil. La coalición del presidente Aristide y el movimiento Lavalas ofreció en su momento una visión de progreso que se derrumbó una vez que la coalición se desintegró en facciones entregadas a luchas intestinas. Desde la renuncia del Primer Ministro, Rosny Smarth, en junio de 1997, el gobierno se ha quedado paralizado. En febrero de 1998 éste todavía no había sido reemplazado. Muchos de los grupos que componían el movimiento Lavalas, grupos populares y otras organizaciones autosuficientes, se han fragmentado, desbandado o se han visto reducidos a asuntos de la propia supervivencia. Los haitianos están cada vez más decepcionados de sus líderes políticos y del proceso democrático. La desnutrición y el desespero son evidentes. Según estimaciones, el desempleo y el subempleo alcanzan cerca de un 80 por ciento. No es de sorprender que la criminalidad esté aumentando, atrayendo mucha atención por parte de la prensa en la medida en que, con la abolición del ejército y caída del gobierno elitista, ahora el crimen afecta tanto a los sectores pudientes como a los más desfavorecidos. Gracias a la falta de policía y a la debilidad del control gubernamental, también el narcotráfico está aumentando en Haití. Los traficantes de droga y la política de los Estados Unidos de repatriar a los delincuentes extranjeros se han combinado para crear una explosión de bandas criminales que a menudo sobrepasan a la policía.

Conclusiones y Enseñanzas

¿Podrá la reforma policial sobrevivir esta embestida? Durante mi seguimiento y análisis al proceso en los últimos cinco años, he observado que éste enfrenta una serie de desafíos, algunos predecibles otros menos, cuya solución no consigue sino generar un nuevo problema. Es importante anotar que tanto las autoridades haitianas como los donantes internacionales han querido ser flexibles, moldeando el programa para que responda a las necesidades antes que a cualquier dogma preestablecido o “fórmula de reforma policial”. Los donantes han trabajado en colaboración, evitando ampliamente las disputas, falta de coordinación, repeticiones y discrepancias en los mensajes políticos, lo cual ha sido un problema serio en otros esfuerzos drásticos de reforma, como fue en el caso de El Salvador. A pesar de algunos problemas políticos específicos, particularmente los relativos a supuestos asesinatos políticos cometidos por miembros de ciertas unidades policiales, las autoridades policiales haitianas han trabajado bien con los observadores internacionales. Esta flexibilidad indica el consenso entre todos estos dignatarios con respecto al objetivo de crear una policía civil y profesional en Haití.

Esta voluntad política es lo que fundamenta la reforma policial de Haití. La oficina del Inspector General es la mejor prueba de esta voluntad, especialmente para observadores independientes. Efectivamente, la destitución del inspector general Eucher Joseph en noviembre de 1995, por haber estado investigando unos arrestos supuestamente motivados por razones políticas, fue un indicador importante de la pérdida de voluntad política y la falta de liderazgo que caracterizó los últimos meses de la administración de Aristide. La reposición de Joseph hecha por el general Denizé en marzo de 1996 fue una señal importante de que los esfuerzos de reforma estaban volviendo a su cauce. Desde entonces, esta oficina se ha ampliado de manera considerable,⁷ y casos bien conocidos, homicidios y otros crímenes serios cometidos por policías

7. El Inspector General fue trasladado de una oficina de dos habitaciones con la que contaba inicialmente a un edificio propio próximo a los cuarteles generales de la policía en Puerto Príncipe. El inspector general Eucher Joseph es apoyado por cinco oficiales de policía, ocho agentes y varios investigadores más. Un total de 72 personas constituyen su equipo de trabajo, incluyendo administración y cuerpo de seguridad. En 1998 se planea aumentar este número, cuando la oficina contrate personal técnico para realizar las revisiones administrativas de las estaciones de policía departamentales y locales.

parecen estar siendo investigados y sancionados de manera bastante eficaz. Igualmente, el inspector general ha hecho en diferentes oportunidades declaraciones a la prensa sobre sus actividades, informándole al público sobre la seriedad de la PNH respecto a su actitud de hacer frente a los abusos. Estos informes jugaron un papel importante en el sentido de que mantuvieron la credibilidad de la policía, a pesar de que su registro en materia de derechos humanos se había deteriorado. Mientras que en el pasado los informes fueron más bien irregulares, a fines de 1997 el Consejo Superior de la PNH modificó las regulaciones policivas, ordenando que el inspector general haga informes públicos mensuales de sus actividades. Esto no es poca cosa en Haití, en donde la fuerzas de seguridad han gozado siempre de impunidad.

Cualquier reforma policial, y particularmente aquéllas que tienen que ver con una renovación total de la institución policial, afronta presiones enormes para que ponga a la policía en la calle y muestre que el gobierno está propuesto a combatir seriamente los delitos, y en el caso de Haití, limite la presencia de soldados extranjeros en los asuntos de dirección. El desarrollo de la policía en Haití muestra que un despliegue masivo podría no ser una prioridad muy práctica. La estrategia de reforma al igual que la secuencia del proceso deben ser examinadas cuidadosamente para que los policías no sean enviados al campo sin buena parte de los medios básicos —dirección, recursos mínimos— que requieren para su funcionamiento. Esto puede llegar a exigir la toma de decisiones difíciles, tales como un aplazamiento o una disminución en la frecuencia del despliegue, mientras que en estadios previos de la reforma se cotejan manejos y otros asuntos administrativos. Tales decisiones pueden ser políticamente muy desagradables en tanto que suponen una dependencia más larga de los arreglos interinos de seguridad, lo que puede resultar tanto impopular como poco efectivo. De todas maneras, un cálculo serio debe tener en cuenta que un despliegue acelerado de policías mal preparados y con escasa experiencia se va a ver enfrentado a no pocos riesgos: el fracaso de la nueva fuerza para afrontar el delito o mejorar el orden público; alta probabilidad de que cometa abusos; una posible baja de moral; y quizás un incremento en la posibilidad de corrupción y politización. Aunque tal vez el mayor riesgo tiene que ver con la credibilidad popular de la nueva fuerza, si ésta se muestra incapaz de hacer la diferencia entre ellos y sus conflictivos predecesores.

No le basta, finalmente, a la nueva policía con ser civil y responsable. Si no demuestra eficacia va a perder la credibilidad y el apoyo público así como el propósito más amplio de consolidar el dominio de la ley. Lo que podría conducir a un reaparecimiento de una “justicia popular” y desestabilización democrática. El gobierno haitiano y las autoridades policiales se están debatiendo con estos desafíos, y los donantes internacionales se han comprometido de manera continua con el proceso, renovando hasta finales de 1998 el mandato de la policía civil de la NN.UU. (aunque poniéndole fin a la presencia militar) y del MICIVIH. Es teniendo en cuenta todos sus problemas, pues, que de manera general sigo pensando que la reforma policial de Haití ha hecho avances considerables, habiendo alcanzado hasta el momento un éxito relativo, aunque frágil. A pesar de tener solamente dos años de experiencia operando a toda marcha, la policía ha hecho claros progresos en la mejora de la confianza y de las capacidades. Ha llevado a cabo exitosamente incursiones contra pandillas de delincuentes y su unidad de guardacostas ha hecho un número significativo de incautaciones de drogas, entre otras cosas. No obstante la debilidad en la dirección, la PNH se ha hecho notoriamente menos dependiente de la CivPol. Los cargos de dirección ahora están ocupados y la policía está mucho mejor equipada de lo que lo estaba hace solamente un año. Finalmente, han aumentado los programas de entrenamiento en la academia de policía. El curso básico para un nuevo recluta dura ahora nueve meses y no cuatro como antes, y los oficiales que se encuentran operando están siendo llamados de vuelta a la academia para un entrenamiento adicional de corto término. Los entrenadores internacionales están poniendo el entrenamiento académico en mano de policías entrenadores haitianos.

En los próximos años la consolidación de la reforma policial dependerá de la manera cómo se resuelva la actual crisis política de Haití y de la reforma institucional de los otros ministerios y agencias del gobierno, particularmente las judiciales. Una sola institución no puede mantener un proceso de reforma de manera aislada dentro de un contexto general de parálisis institucional. En este sentido, la PNH se está manteniendo firme gracias a la voluntad política del presidente y de los altos oficiales de la institución. Un cambio en los puestos directivos importantes de personas comprometidas con los propósitos de la reforma por otras personas cuyos proyectos personales y políticos pudieran

deshacer todo lo que se ha ganado en pocos años, es un peligro real. Para que la reforma policial se mantenga, la PNH debe consolidar una nueva ética y manera de funcionar, ahora que todavía parece existir una voluntad política para éllo, y debe estar preparada para las futuras embestidas que sin ninguna duda va a recibir.