



Las pandillas de Haití: ¿Puede una misión extranjera romper su yugo?

Informe breve de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N°49
Puerto Príncipe/Nueva York/Washington/Bruselas, 5 de enero de 2024
Traducido del inglés

¿Qué hay de nuevo? Se espera que a principios de 2024 empiece a llegar a Haití personal de seguridad extranjero para ayudar a la policía nacional a luchar contra las pandillas que asedian gran parte del país. Autorizada por la ONU, dirigida por Kenia y diseñada con el apoyo de EE. UU., esta misión multinacional tiene como objetivo restablecer la seguridad y permitir que se celebren las tan anheladas elecciones.

¿Por qué importa? La ola de violencia y el colapso político de Haití han agravado la emergencia humanitaria del país. Con la policía superada en número y armas por los grupos criminales, la ayuda extranjera es necesaria. Pero la misión debe superar enormes retos operativos y políticos para ser efectiva.

¿Qué se debe hacer? La misión no debe desplegar fuerzas hasta que disponga de tropas, entrenamiento y equipos suficientes para controlar a las pandillas. Debe prepararse para el combate urbano y tener fuentes de inteligencia a nivel comunitario para minimizar los daños a la población civil. Se necesitará un acuerdo político y reformas significativas para que los logros perduren.

I. Panorama general

En respuesta a la solicitud de ayuda del gobierno haitiano, el Consejo de Seguridad de la ONU ha autorizado una fuerza multinacional para ayudarle a reducir el violento control que las pandillas ejercen sobre gran parte del país. A pesar del problemático legado de anteriores intervenciones, la mayoría de los haitianos creen que sólo la llegada de fuerzas extranjeras puede darles un respiro de la violencia que ha trastornado sus vidas. Sin embargo, la misión que ha sido propuesta se enfrenta a numerosos obstáculos. Aunque Kenia ha ofrecido tropas, procesos judiciales en ese país podrían retrasar el despliegue. La misión también enfrentará grandes desafíos operativos, como que las alianzas entre las pandillas cambian tanto que existe la posibilidad de que hagan un frente unido para combatirla; las dificultades para proteger a los civiles en una guerra urbana, y las redes de corrupción entre grupos criminales, la policía y las élites haitianas. Un pequeño equipo de fuerzas kenianas que llegará próximamente puede ayudar a los comandantes a comprender el terreno y a asegurarse de que no se

desplieguen antes de estar en condiciones que les permitan prevalecer. A largo plazo, se necesita un acuerdo político, un sólido programa de desmovilización y un plan para detener el flujo de armas y romper los lazos entre los criminales y las élites haitianas para lograr un progreso duradero.

La situación de seguridad del país, asediado por pandillas que durante años habían fortalecido su control sobre las comunidades y la infraestructura de Haití, se salió aún más de control tras el asesinato del presidente Jovenel Moïse en 2021. Más de 200 000 haitianos están desplazados en este momento, después de que las pandillas se apoderaran de vecindarios, vías públicas y terminales de petróleo, lo que ha impedido el suministro de alimentos y otros artículos de primera necesidad a las comunidades necesitadas. Además de la crisis humanitaria y de seguridad generada por las pandillas, el país también se encuentra en una especie de limbo político. No se han celebrado elecciones desde 2016, y el primer ministro interino Ariel Henry, quien fue escogido a dedo y es considerado ilegítimo por gran parte de la oposición política, se ha mostrado reacio a compartir el poder. Henry se había comprometido a dejar el cargo en febrero después de unas elecciones que han debido hacerse en 2023, pero aún está por verse si cumplirá esta promesa ya que no hubo comicios.

En este contexto, a la oposición política le preocupa que la llegada de una fuerza internacional para ayudar a restablecer la seguridad y abordar la crisis humanitaria de Haití (solicitada por Henry en 2022 y autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU en octubre de 2023) pueda ayudar al actual gobierno a aferrarse al poder. Lo ideal sería, como Crisis Group ha recomendado anteriormente, que las fuerzas políticas del país estuvieran unidas en apoyar la llegada de la misión. Pero la dinámica actual sugiere que el mayor riesgo para la atribulada población haitiana sería retrasar aún más el despliegue. Mientras se puedan cumplir los requisitos legales, operativos y de otro tipo, avanzar en condiciones políticas subóptimas es la opción menos riesgosa para los haitianos acorralados por las pandillas.

Aun así, estos requisitos no serán un obstáculo fácil de superar. Incluso llegar hasta este punto ha sido difícil. Aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU casi un año después de que el gobierno interino haitiano hiciera su primera solicitud, la misión internacional sólo se materializó después de que Kenia se ofreciera a dirigirla y a realizar una importante contribución de 1000 agentes de policía. La dificultad para identificar un país que liderara la misión y naciones dispuestas a contribuir con tropas, a pesar del insistente llamado de EE. UU., hace evidente qué tan reacios son los gobiernos a la hora de involucrarse en Haití, donde las intervenciones extranjeras (incluida la última misión de paz de la ONU en el país, que terminó en 2017) han tenido un legado problemático y a veces trágico. Según lo previsto, la nueva misión, que se organizará como una coalición *ad hoc* en lugar de una operación de cascos azules de la ONU, busca proteger las instituciones estatales, así como la infraestructura crítica y los centros de transporte, y de la mano con la policía haitiana, liderará una respuesta contraofensiva para enfrentar a las pandillas. Al parecer, un contingente de avanzada de varios cientos de oficiales será desplegado antes que el resto de las fuerzas y llegaría a Haití a principios de 2024.

Una vez sobre el terreno, la misión enfrentará grandes retos. Las pandillas haitianas podrían forjar alianzas entre sí para enfrentar a la misión en un frente unido. Los combates en los precarios barrios de las ciudades haitianas pondrán en riesgo a civiles inocentes. Los vínculos entre la policía corrupta y las pandillas podrían difi-

cultar la confidencialidad de las operaciones. Por todas estas razones, es de vital importancia que haya suficiente preparación. Las conversaciones en curso entre las fuerzas de seguridad de Kenia y Haití buscan establecer los objetivos y normas de intervención de la misión. El contingente de avanzada debe continuar el trabajo iniciado por las misiones de evaluación que ya han visitado desde Nairobi. Debe mapear la presencia de pandillas, evaluar la amenaza que representan y calcular los desafíos operativos, con el fin de garantizar que cuando se despliegue la misión completa ésta esté en condiciones de hacer una demostración de fuerza muy convincente que no provoque a las pandillas ni corra el riesgo de desatar represalias violentas. Expertos locales enfatizaron a Crisis Group que una fuerte y temprana demostración en este sentido podría ayudar a persuadir a las pandillas para que adopten una postura de no confrontación.

Otras tareas clave de la misión consistirán en incorporar en su funcionamiento estrategias especializadas para la protección civil en entornos urbanos, desarrollar redes de inteligencia en las comunidades donde operarán, capacitar a unidades policiales verificadas con las que puedan cooperar y comenzar a diseñar un programa de desmovilización para que los pandilleros que desean abandonar sus grupos criminales tengan una salida. Será de suma importancia una atención minuciosa a las salvaguardias incorporadas en el mandato de la ONU para prevenir las irregularidades que se presentaron en la MINUSTAH, la última misión de paz de la ONU, tristemente célebre por propagar el cólera por todo el país, así como por la explotación sexual de mujeres locales.

Finalmente, tanto la misión como sus patrocinadores deben poner atención a las cuestiones estructurales y de largo plazo si quieren tener alguna esperanza de que se logre un fin duradero a las crisis superpuestas de Haití. Un acuerdo político encabeza la lista. En este momento, los haitianos ven con indignación cómo los políticos se pelean por la creación de un gobierno de transición mientras las pandillas continúan su campaña de violencia. Numerosas rondas de negociación entre el primer ministro Henry y la oposición no han logrado producir un pacto estable y auténticamente multipartidista. Mientras los socios internacionales de Haití recientemente aumentaron la presión sobre Henry para que cediera en la búsqueda de un acuerdo para compartir el poder, los grupos de la oposición lo han interpretado como una señal de debilidad y le están pidiendo que cumpla su promesa de renunciar antes de febrero. Los actores externos con influencia deben continuar presionando a ambas partes para que se pongan de acuerdo sobre la forma que debe tener un gobierno de transición apto para iniciar un proceso de renovación institucional y preparar al país para las primeras elecciones en años.

El despliegue de la misión multinacional en Haití podría brindar un alivio esencial para un país sumido en el conflicto. Pero las dificultades en el camino que debe recorrer representan una gran amenaza para la efectividad de esta fuerza. Tras décadas de intervenciones internacionales y miles de millones en ayuda, la fatiga de Haití en muchas capitales extranjeras es una realidad; pero pocas veces el país ha necesitado ayuda tanto como ahora. Por el bien del aquejado pueblo haitiano, hay que hacer todo lo posible para que la misión tenga éxito.

II. Un panorama político y de seguridad tenso

Haití ha sufrido la violencia de pandillas durante años, pero el poder de estos grupos se ha disparado desde el asesinato del presidente Moïse y el nombramiento del primer ministro interino Henry¹. Actualmente hay unas 300 pandillas en Haití, las cuales controlan la mayor parte del área metropolitana de Puerto Príncipe y partes clave del valle de Artibonite, el área al norte de la capital donde se cultiva gran parte de los alimentos del país².

A. Un aumento de la violencia en medio del colapso de la autoridad

La violencia perpetrada por las pandillas (que incluye asesinatos, violaciones, secuestros y extorsiones) se ha extendido por gran parte del país en los últimos años, haciéndose mucho más intensa. La ONU indica que tan sólo en 2023 casi 4000 personas han sido asesinadas y 3000 secuestradas en actos de violencia relacionados con las pandillas³. La violencia sexual también es generalizada, con más de 1100 agresiones a mujeres denunciadas hasta octubre⁴. En el marco de diez masacres perpetradas por pandillas en el área metropolitana de Puerto Príncipe desde 2018, al menos 179 mujeres y niñas fueron violadas⁵.

En Haití hay en este momento unos 200 000 desplazados internos (en su mayoría personas que han huido de sus hogares ante los ataques de pandillas), 40 000 de los cuales tuvieron que huir de la violencia entre agosto y octubre de 2023⁶. Muchos se han refugiado en lugares improvisados como plazas públicas o escuelas, impidiendo a un gran número de estudiantes utilizar sus aulas⁷. Las pandillas también imponen sus propios impuestos a las actividades comerciales, desde vendedores ambulantes informales hasta grandes parques industriales en las áreas que controlan. Esto ha provocado escasez de productos de primera necesidad y el aumento de los precios de los alimentos en un país donde casi la mitad de la población no tiene sufi-

¹ Henry se ha desempeñado como primer ministro interino desde julio de 2021, poco después del asesinato de Moïse, cuando recibió la bendición para formar un gobierno por parte de las potencias extranjeras, en particular los miembros del Core Group, un organismo informal conformado por representantes de la ONU y la Organización de los Estados Americanos, así como embajadores de EE. UU., Canadá, Francia, Brasil, Alemania, España y la UE. Ver Informe breve de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N°48, *El último recurso de Haití: las pandillas y la perspectiva de una intervención extranjera*, 14 de diciembre de 2022.

² “Humanitarian Response Plan 2023”, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), abril de 2023.

³ “Visible signs of hope’ for Haiti, Assembly president Francis insists”, UN News, 18 de diciembre de 2023.

⁴ “Droits des femmes, des filles et des minorités sexuelles en Haïti : rapport sur les violences enregistrées de janvier à octobre 2023”, Nègès Mawon, noviembre de 2023.

⁵ Ibid.

⁶ “El aumento de la violencia en la capital hace que decenas de miles de haitianos abandonen sus hogares y dependan de la ayuda humanitaria”, Programa Mundial de Alimentos, 30 de octubre de 2023.

⁷ “Displaced Haitians Face Greater Risks in Improvised Sites”, Organización Internacional para las Migraciones, 17 de Agosto de 2023. “Alors que leurs conditions se dégradent, les déplacés internes de la violence de gangs tendent vers l’oubli”, Centre d’analyse et de recherche en droits de l’homme (CARDH), 25 de septiembre de 2023.

ciente para comer⁸. El secuestro extorsivo, que afecta por igual a ricos y pobres, ha obligado a miles de familias a sacrificar sus ahorros o a endeudarse para pagar por la liberación de sus seres queridos⁹.

Las pandillas han podido crecer desenfrenadamente porque el Estado en gran medida se ha desmoronado. Como se explica más adelante, Henry cuenta con escaso apoyo popular, y la opinión generalizada es que sólo el respaldo de los poderes extranjeros con presencia Haití lo mantiene en el poder¹⁰. No se han celebrado elecciones de ningún tipo desde 2016, y el parlamento no ha sesionado desde enero de 2020, cuando expiraron los mandatos de todos los diputados de la cámara baja y de casi todos los senadores. Los mandatos de los últimos funcionarios electos del país (un bloque de diez senadores) finalizaron en enero de 2023. Al mismo tiempo, el sistema judicial se ve acosado por largas huelgas del personal y una inseguridad extrema, que ha obligado a los funcionarios a abandonar varios juzgados en la capital, los cuales han caído en manos de las pandillas. La prestación de servicios básicos por parte del Estado es igualmente exigua, con enormes déficits en agua potable, electricidad y recolección de residuos. Ríos de basura atraviesan muchas zonas de Puerto Príncipe, provocando enfermedades y miseria¹¹.

La Policía Nacional de Haití también es débil, incapaz de contener la violencia de las pandillas a pesar del apoyo de la misión política de la ONU en Haití, conocida como BINUH, y de países como Canadá, EE. UU. y Francia. La fuerza cuenta con menos de 10 000 agentes activos para cubrir el territorio nacional. (Según la proporción recomendada por la ONU, debería contar con más de 25 000)¹². Sólo en el último año, más de 1000 agentes dimitieron¹³. Problemas de disciplina e insubordinación en la policía podrían poner en peligro las operaciones de la misión extranjera. La cuestión aparentemente menor de los uniformes es un buen ejemplo. Muchos policías llevan pasamontañas mientras patrullan las calles, a pesar de que está prohibido usar cual-

⁸ “Persiste el hambre severa en Haití mientras la violencia se intensifica en la capital”, Programa Mundial de Alimentos, 19 de septiembre de 2023. A mediados de 2023, los precios de la mayoría de los productos alimenticios básicos eran un 50 por ciento más altos que en 2022. Ver “Haïti – Mise à jour sur la sécurité alimentaire”, Famine Early Warning System Network, agosto de 2023.

⁹ Las pandillas utilizan la violencia contra los rehenes, incluidas violaciones colectivas, para obligar a sus familias a pagar el rescate solicitado. En ocasiones, las familias tienen que pagar el rescate varias veces antes de que la persona secuestrada sea liberada. “Kidnapping : bulletin #11. Janvier, février et mars 2023”, CARDH, octubre de 2023.

¹⁰ Entrevistas de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre-diciembre de 2023.

¹¹ El problema de la gestión de residuos es particularmente crítico en ciertas zonas de la capital controladas por pandillas. Durante la temporada de lluvias, se acumulan enormes cantidades de basura, especialmente en los barrios bajos, lo que genera inundaciones que perturban gravemente el tráfico y contribuyen a la aparición o propagación de enfermedades transmitidas por el agua. Entrevistas de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre-diciembre de 2023.

¹² Según la proporción recomendada por la ONU de 2,2 agentes de policía por cada 1000 habitantes, Haití, con una población de unos 12 millones de habitantes, debería contar idealmente con unos 26 000 agentes de policía.

¹³ Refiriéndose a la política de permisos de permanencia temporales por razones humanitarias introducida por el gobierno estadounidense en enero de 2023, la cual ofrece residencia legal a un número limitado de solicitantes de asilo de Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela, una fuente con conocimiento de la policía haitiana indicó que “cada mes, el número real de policías disminuye. Por supuesto, el programa Biden ha facilitado la salida del país de los agentes de policía”. Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre de 2023.

quier accesorio que altere el uniforme oficial, excepto cuando se estén ejecutando operaciones especiales¹⁴. Como los pandilleros a menudo también usan pasamontañas, la población no puede saber con certeza quién es un agente de policía. Para empeorar las cosas, los pandilleros a veces visten viejos uniformes de policía, que probablemente fueron donados por agentes que tienen conexiones con las pandillas¹⁵.

Las pandillas no sólo se han beneficiado del colapso estatal, sino también de su arraigo en la sociedad haitiana. Históricamente, estos grupos han mantenido estrechos vínculos con políticos y acaudalados empresarios haitianos, que durante mucho tiempo los han utilizado como sus ejércitos privados¹⁶. Aunque las pandillas han conseguido cierto grado de independencia en los últimos años al ampliar sus propias fuentes de ingresos, según fuentes internas, los vínculos entre funcionarios, empresarios y las bandas siguen siendo estrechos. “Las pandillas no se encuentran sólo en la parte baja de la ciudad”, afirmó un exfuncionario, mientras señalaba a los clientes de un conocido bar en un exclusivo sector de Puerto Príncipe. “La gente que colabora con ellas pasa el rato aquí. Son ellos los que viven entre la legalidad y la ilegalidad, los que hacen contactos con los bancos, los que ayudan a introducir las armas”¹⁷.

En un intento por romper estos vínculos, en 2022 EE. UU. y Canadá comenzaron a imponer sanciones a destacados políticos y empresarios acusados de apoyar directa o indirectamente a pandillas haitianas, entre ellos el expresidente Michel Martelly y dos ex primeros ministros¹⁸. Es difícil determinar con certeza si las sanciones han debilitado los vínculos, pero los observadores notaron un aumento en los secuestros desde que fueron impuestas, lo que sugiere que las pandillas recurrieron a nuevos métodos para obtener dinero y así llenar el vacío dejado por algunos de sus patrocinadores de élite¹⁹. El Consejo de Seguridad de la ONU también estableció un régimen de sanciones para Haití en 2022²⁰. Pero más de un año después de su creación, y a pesar de los detallados informes de un panel de expertos, el Consejo ha tenido dificultades

¹⁴ La policía estableció esta restricción a principios de 2022. “La PNH interdit à ses agents le port de cagoule et de mouchoir lors des interventions sur la voie publique”, *Gazette Haïti*, 3 de marzo de 2022.

¹⁵ Un residente de Carrefour, donde opera un grupo armado ilegal compuesto principalmente por policías vinculados a pandillas, dijo que los comandantes policiales no se atreven a despedir a estos oficiales por temor a retaliaciones. Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre de 2023. Varias pandillas tienen en sus filas a oficiales de policía despedidos o en servicio, y al menos dos destacados líderes de pandillas, Jimmy “Barbecue” Chérizier y Kempes Sanon, fueron despedidos de la fuerza. “Informe final del Panel de Expertos sobre Haití presentado de conformidad con la resolución 2653 (2022)” UNSC S/2023/674, 15 de septiembre de 2023.

¹⁶ Informe breve de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N°44, *Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock*, 30 septiembre de 2021.

¹⁷ Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, diciembre de 2023.

¹⁸ “Treasury Sanctions Corrupt Haitian Politicians for Narcotics Trafficking”, comunicado de prensa, Departamento del Tesoro de EE. UU., 4 de noviembre de 2022; y “Canada sanctions former Haiti President Michel Martelly, two former prime ministers”, *Miami Herald*, 21 de noviembre de 2022.

¹⁹ Las sanciones internacionales ya están teniendo un efecto dominó en el país. Por temor a perder el acceso a los bancos internacionales, algunas instituciones financieras en Haití han congelado las tarjetas de crédito de aquellos incluidos en las listas de sanciones de EE. UU. y Canadá. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, 18 de diciembre de 2023. “Kidnapping : bulletin #11. Janvier, février et mars 2023”, op. cit.

²⁰ Las sanciones fueron renovadas en octubre de 2023. “Resolución 2653 (2022)”, UNSC S/RES/2653, 21 de octubre de 2022; “Resolución 2700 (2023)”, UNSC S/RES/2700, 19 de octubre de 2023.

para ponerse de acuerdo sobre qué empresarios o políticos incluir en la lista de sanciones, en la que actualmente sólo figuran cinco notorios líderes de pandillas²¹.

Entre tanto, las bandas han extendido su dominio territorial. Una a una, las vías de acceso a la capital han ido cayendo bajo el control de diferentes pandillas que cobran peajes ilegales en todas las principales carreteras que unen a Puerto Príncipe con el resto del país²². Es en estas circunstancias que el Consejo de Seguridad dio un nuevo paso en octubre de 2023 al autorizar una fuerza multilateral para ayudar a enfrentar la crisis humanitaria y de seguridad en Haití.

B. *Dos coaliciones de pandillas y un movimiento de autodefensas*

1. Dos coaliciones

Desde mediados de 2020, la mayoría de las pandillas de la capital se han agrupado en dos coaliciones rivales, conocidas como el G9 y el Gpèp. El Gpèp, una alianza que inicialmente fue liderada por alias Ti Gabriel, pero ahora no cuenta con una cadena de mando clara, aparentemente obtiene la mayor parte de sus recursos de actividades como el secuestro y el narcotráfico²³. Por su parte, Jimmy “Barbecue” Chérizier, líder del G9, intenta dominar las calles a través de la extorsión y la violencia, mientras profesa motivaciones cuasi políticas; aunque resulte inverosímil, ha afirmado que su grupo se abstiene de secuestrar o dañar a civiles. Insiste en que él y sus aliados se niegan a beneficiarse de los pobres y que, de hecho, defienden a los vulnerables²⁴. Los enfrentamientos entre estas coaliciones por la supremacía militar han causado miles de muertes tanto de pandilleros como de miembros de la población civil, que se ha convertido cada vez más en el blanco de ataques indiscriminados de las bandas criminales²⁵. Las pandillas disponen de una amplia gama de armamento, desde armas de fuego caseras hasta rifles de gran potencia²⁶.

²¹ Cuando el Consejo de Seguridad adoptó la resolución que creaba el régimen de sanciones el año pasado, la única persona sancionada fue el líder del G9, Chérizier. “Resolución 2653 (2022)”, op. cit. El 8 de diciembre, el Consejo agregó a la lista a cuatro líderes de la pandilla Gpèp: Jonson André (alias Izo), Renel Destina (alias Ti Lapli), Wilson Joseph (alias Lanmò San Jou) y Vitelhomme Innocent. “Security Council 2653 Sanctions Committee Adds 4 Entries to Its Sanctions List”, UNSC SC/15520, 8 de diciembre de 2023.

²² “Ya no se puede entrar ni salir de la capital sin pagar a las pandillas”, dijo un miembro de un sindicato de transportadores. “Así termina el año 2023”. Añadió que el cobro más sistemático de peajes ilegales ha reducido el número de secuestros y asaltos a camiones de carga en estas vías. Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, 28 de noviembre de 2023. “Criminal violence extends beyond Port-au-Prince – The situation in Lower Artibonite from January 2022 to October 2023”, BINUH/OHCHR, noviembre de 2023.

²³ Entrevistas de Crisis Group, noviembre-diciembre de 2023.

²⁴ “We don’t kidnap, we don’t rape, we are fathers’: Haiti gang steps in to fill gap left by political failure”, Sky News, 1 de febrero de 2023.

²⁵ Diego Da Rin, “New Gang Battle Lines Scar Haiti as Political Deadlock Persist”, comentario de Crisis Group, 27 de julio de 2022.

²⁶ El secretario general de la ONU indicó que hay más de 270 000 armas de fuego ilícitas en manos de civiles en Haití, pero un informe de la comisión de desarme de Haití de 2020 estimó que el número de armas pequeñas en el país podría llegar a 500 000. Ver “Armas pequeñas y armas ligeras Informe del Secretario General”, UNSC, 30 de diciembre de 2019; y A.S. Fabre et al., “Weapons Compass: The Caribbean Firearms Study”, CARICOM IMPACS/Small Arms Survey, abril de 2023.

En el segundo semestre de 2023 se ha visto un aumento de la violencia, con pandillas pertenecientes a las coaliciones G9 y Gpèp intensificando los ataques entre sí, aparentemente en un intento por ganar territorio antes de la llegada de la misión multinacional. Algunos de los enfrentamientos más brutales se produjeron tras la muerte accidental, a mediados de noviembre, de Iscard Andrice (conocido como Iskar), un fundador e influyente líder de la coalición G9²⁷. Iskar era desde 2020 el principal responsable del asedio al barrio Brooklyn en Puerto Príncipe, el cual estaba controlado por el jefe del Gpèp, alias Ti Gabriel²⁸. El día después de la muerte de Iskar, Ti Gabriel lanzó ataques en las zonas que éste controlaba, con el apoyo de al menos dos pandillas afiliadas al Gpèp²⁹. En el transcurso de tres días, los enfrentamientos causaron la muerte de al menos a 166 personas, y desplazaron a más de 1000. Un orfanato y un hospital quedaron atrapados en el fuego cruzado³⁰.

Mientras fracturas internas amenazan a la coalición del G9, el Gpèp ha seguido extendiendo su presencia. Alias Black Alex Mana, quien ocupó el lugar de Iskar como líder del G9, fue asesinado apenas una semana después de la muerte de su jefe por un comandante de nivel medio de su propia pandilla³¹. Las pandillas del Gpèp también han lanzado brutales ofensivas en la capital y sus alrededores y están consolidando alianzas con grupos armados en el valle de Artibonite, donde aproximadamente 1700 personas han sido asesinadas, heridas o secuestradas en menos de dos años³².

Incluso mientras se enfrentan por el poder y el territorio, las pandillas han demostrado ser conscientes de la inminente llegada de una fuerza multilateral, aparentemente explorando posturas que podrían ayudar a amilantar el riesgo de una confrontación. En agosto, después de que Kenia se ofreciera a liderar la misión, Chérizier insinuó la posibilidad de una tregua³³. Un mes más tarde, en septiembre, los líderes del G9 y del Gpèp manifestaron a través de notas de voz en redes sociales que estaban dispuestos a reducir la violencia en el marco de una iniciativa a la que llamaron Viv Ansanm, una frase que significa “vivir juntos” en creole haitiano³⁴. Pero también

²⁷ Iskar murió el 12 de noviembre de una herida accidental de bala. Entrevistas de Crisis Group, noviembre-diciembre de 2023.

²⁸ Cité Soleil, una comuna marginal al norte de la capital que alberga a unas 300 000 personas, ha sido escenario de los enfrentamientos más violentos entre las dos coaliciones desde que surgieron en 2020. Para más detalles sobre estos enfrentamientos ver Diego Da Rin, “New Gang Battle Lines Scar Haiti as Political Deadlock Persist”, op. cit. Ti Gabriel como jefe de la rival, era enemigo de Iskar. Iskar también acusaba a Gabriel de haber violado y asesinado a su madre, de lo que con frecuencia juró vengarse.

²⁹ Los pandilleros bajo el mando de alias Izo y alias Jeff llegaron en barco a Cité Soleil para apoyar a Ti Gabriel en los ataques contra las áreas controladas por el G9 alrededor de Brooklyn. Miembros de la pandilla Chen Mechan, hasta hace poco parte del G9, llegaron por tierra para apoyar los ataques. Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, 22 de noviembre de 2023.

³⁰ “Statement by the Interim Humanitarian Coordinator in Haiti on the recent violence in Port-au-Prince”, OCHA, 17 de noviembre de 2023.

³¹ “Cité Soleil, chaise musicale sanglante à la tête du gang de Belekou”, *Le Nouvelliste*, 21 de noviembre de 2023.

³² “Criminal Violence Extends Beyond Port-au-Prince”, BINUH/OHCHR, noviembre de 2023.

³³ “Haiti gang leader vows to fight any foreign armed force if it commits abuses”, Associated Press, 17 de agosto de 2023. Para acceder a la rueda de prensa completa, ver “Jimmy Cherizier di lap antre nan gè ak fòs etranje Kenya yo depi yo pa”, video, YouTube, 16 de agosto de 2023.

³⁴ “Viv Ansanm’: des bandits promettent la paix, des défenseurs de droits humains alertent la population”, *Haiti Infos Pro*, 22 de septiembre de 2023. En las notas de voz invitaban a todas las familias

sugirieron otra opción: Chérizier indicó que las pandillas podrían llegar a aliarse con el objetivo de enfrentarse a las fuerzas internacionales desde una posición más fuerte. Indicó que las bandas darían la bienvenida a una fuerza extranjera si ésta va a ayudar a restablecer la seguridad en el país, pero que “si vienen a los guetos y comienzan a disparar y matar, nosotros, los haitianos, nos levantaremos y los enfrentaremos hasta la última gota de sangre”³⁵.

2. El movimiento Bwa Kale

Además de las pandillas, el panorama de seguridad incluye grupos de vigilantes que han surgido en toda la capital como una forma de autoprotección ciudadana. Basado en una larga historia de brigadas de autodefensa, la encarnación actual, el movimiento Bwa Kale, surgió en abril de 2023. Armados con todo tipo de armamento, incluidas armas de alto calibre, las autodefensas han construido barricadas para disuadir a las pandillas de ingresar a sus vecindarios. También han atacado a jóvenes acusados de pertenecer a grupos criminales, linchando a unos 350 en poco más de tres meses³⁶. La respuesta tuvo cierto éxito: muchas pandillas tuvieron que retirarse a zonas que controlaban plenamente y detuvieron sus ataques contra civiles por primera vez en los últimos años³⁷. Pero el lado oscuro de Bwa Kale también quedó en evidencia. Aunque muchos haitianos celebraron el surgimiento de este movimiento, algunos funcionarios gubernamentales y socios internacionales expresaron su preocupación de que pudiera desencadenar más conflictos y denunciaron sus brutales métodos, incluidas las ejecuciones extrajudiciales³⁸.

Aunque la ofensiva de Bwa Kale duró sólo unos meses y las pandillas han vuelto a invadir nuevos territorios, algunas brigadas siguen activas. Siguen bloqueando múltiples carreteras de Puerto Príncipe con sus improvisadas barricadas, en particular tras la puesta del sol. Los expertos temen que la llegada de la misión multilateral pueda revitalizar a los grupos de autodefensa, con efectos inciertos. Podría propiciar ataques por parte de los grupos contra personas sospechosas de pertenecer a las pandillas. Pero también podría fomentar alianzas entre estos grupos y pandillas específicas, aprovechando las asociaciones que han surgido en estos meses cuando algunas autodefensas ayudaron a ciertas pandillas a defenderse de sus rivales³⁹.

desplazadas a regresar a sus hogares, pedían a la diáspora que invirtiera en el país y anunciaban que todos los haitianos podrían circular libremente. La tregua, sin embargo, se rompió unos días después, cuando dos bandas afiliadas al Gpèp lanzaron una ofensiva contra las ciudades de Saut d'Eau y Mirebalais, al norte de la capital, en la cual atacaron un hospital e incendiaron una comisaría de policía. El mismo día, miembros del G9 asesinaron a uno de los líderes de su propia coalición, presuntamente por haber violado los principios de Viv Ansanm al secuestrar un camión de carga que pasaba por la zona que controlaba. “Over 10,000 displaced in Haiti after violence escalates north of capital”, Reuters, 27 de septiembre de 2023. Entrevista telefónica de Crisis Group, 30 de octubre de 2022.

³⁵ “Jimmy Chérizier di lap antre nan gè ak fòs etranje Kenya yo depi yo pa”, op. cit. También afirmó que el gobierno de Henry era responsable de la inseguridad que provocó la intervención internacional.

³⁶ “Haiti: Deaths and injuries amid gang violence”, OHCHR, 18 de agosto de 2023.

³⁷ Da Rin, “Los haitianos recurren a la justicia por mano propia ante la amenaza de las pandillas”, op. cit.

³⁸ Charli Carpenter, “Haiti’s Bwa Kale Vigilantes Are Just Another Form of Gang Violence”, *World Politics Review*, 6 de junio de 2023.

³⁹ “Informe final del Panel de Expertos sobre Haití presentado de conformidad con la resolución 2653 (2022)” op. cit., p. 17. Hablando con Crisis Group, un residente de un distrito de Puerto Prín-

C. Estancamiento político

La crisis de seguridad de Haití se ve agravada por su situación política. Al haber asumido el poder fuera de un proceso electoral normal tras el asesinato del presidente Moïse, el primer ministro interino Henry carece del mandato popular necesario para afrontar los desafíos multidimensionales del país⁴⁰. Desde que asumió el cargo, Henry ha enfrentado una firme oposición de muchos partidos políticos y grupos de la sociedad civil. La oposición cree que el gobierno no electo de Henry se mantiene en el poder únicamente gracias al inquebrantable apoyo extranjero, a pesar de lo que muchos perciben como un pésimo desempeño durante más de dos años en el poder y de que Canadá ha sancionado a al menos dos de sus exministros por apoyar actividades de pandillas⁴¹. De hecho, algunas capitales extranjeras dudaron unirse a la misión multinacional precisamente debido a las profundas fracturas políticas de Haití⁴².

Los esfuerzos por promover un acuerdo político entre Henry y las fuerzas de la oposición han conseguido pocos avances. Las partes no han logrado ponerse de acuerdo sobre cómo restaurar un sistema equilibrado de gobierno ejecutivo (la Constitución prevé que un primer ministro trabaje con un presidente), y la oposición exige más controles sobre lo que perciben como poderes sin restricciones otorgados a Henry⁴³.

Infortunadamente, los últimos seis meses de negociaciones multipartidistas han tendido a exacerbar el antagonismo entre las fuerzas políticas en lugar de acercarlas a un acuerdo. Como parte de las negociaciones facilitadas por una delegación de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en Kingston, Jamaica, los principales grupos políticos opuestos a Henry, incluido el llamado Acuerdo de Montana y los partidos PHTK (Parti Haïtien Tèt Kale) y Fanmi Lavalas, firmaron una declaración en junio pidiendo la creación de un consejo presidencial que trabajaría junto con un primer ministro durante un período de transición hasta que se puedan celebrar elecciones⁴⁴. Pero Henry se negó, diciendo que sólo estaba dispuesto a agregar nuevos miembros al Consejo Superior de Transición existente, un organismo creado en virtud de un

cipe donde una brigada de autodefensa comenzó a operar hace unos meses dijo que la gente de la zona sabía que estaba relacionada con un conocido líder de una pandilla. Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre de 2023.

⁴⁰ Una encuesta reciente indica que más del 90 por ciento de quienes apoyan la intervención de una fuerza extranjera no creen que Henry pueda resolver los problemas políticos del país. “Haiti poll finds majority favor international force amid worsening humanitarian crisis”, *Miami Herald*, 31 de octubre de 2023.

⁴¹ EE. UU. revocó las visas del exministro de Justicia Berto Dorcé y del exministro del Interior Liszt Quitel; posteriormente, Henry solicitó su renuncia y poco después fueron sancionados por Canadá. “U.S. calls for political accord in Haiti as Canada sanctions two former ministers”, *Miami Herald*, 21 de diciembre de 2022.

⁴² El primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, insistió en que un acuerdo político entre los haitianos era necesario antes de determinar qué tipo de asistencia de seguridad proporcionaría Ottawa. “Haitian leaders must all agree before Canada would lead a potential military intervention, Trudeau says”, *The Canadian Press*, 20 de noviembre de 2022.

⁴³ Entrevistas de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre de 2023.

⁴⁴ El Acuerdo de Montana, una amplia coalición de grupos políticos y de la sociedad civil que apoyan lo que denominan una “solución liderada por Haití” a la crisis, suscribió la declaración de Kingston, junto con los partidos Force Louverture, Réformiste, En Avant, PHTK, UNIR, MPP, OPL, EDE, MOPOD, Fanmi Lavalas, así como la organización de la sociedad civil Nou PaP Dòmi. “Déclaration conjointe de Kingston”, 13 de junio de 2023.

acuerdo alcanzado el 21 de diciembre de 2022 entre varios partidos⁴⁵. Esta concesión a medias no sirvió para aliviar las tensiones políticas.

En septiembre de 2023, ante la obstinada negativa de Henry a aceptar una mayor repartición del poder, y tras un alarmante recrudecimiento de la violencia de las pandillas, algunos de los grupos más destacados que habían firmado la declaración conjunta empezaron a endurecer su postura⁴⁶. El Acuerdo de Montana hizo un llamado por la renuncia inmediata de Henry y acusó al gobierno de estar involucrado en crímenes de lesa humanidad por sus presuntos vínculos con pandillas⁴⁷. Poco después, la mayoría de los firmantes restantes de la declaración de Kingston unieron fuerzas con otros grupos de oposición para establecer una nueva alianza⁴⁸. A medida que las discusiones sobre el despliegue de una misión de seguridad cogían impulso en Nueva York, el grupo presentó ante audiencias nacionales e internacionales un plan que apunta a la creación de un gobierno de transición, que llenaría el vacío dejado por Henry, suponiendo que éste deje el cargo en febrero como prometió en el “acuerdo del 21 de diciembre”⁴⁹.

En respuesta, EE. UU. y otras potencias extranjeras con influencia sobre los actores políticos de Haití presionaron a Henry para que hiciera concesiones adicionales, incluso, otorgando más poderes al Consejo de Transición. El equipo de facilitadores de CARICOM regresó a Haití en dos ocasiones entre noviembre y diciembre, con la esperanza de que la disposición de Henry para ampliar el número de miembros del Consejo y otorgarle ciertos poderes presidenciales desbloqueara las negociaciones⁵⁰. Pero los facilitadores se encontraron con firmes llamados de los grupos de oposición para que renuncie Henry⁵¹.

⁴⁵ El 21 de diciembre de 2022, el primer ministro interino firmó un acuerdo con representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, incluidos elementos disidentes del Acuerdo de Montana y partidos de una coalición denominada Groupe Concertation Politique pour un Compromis Historique. El acuerdo, denominado Consenso Nacional para una Transición Inclusiva y unas Elecciones Transparentes, creó el Consejo Superior de Transición cuyas principales tareas eran designar un comité de expertos encargado de modificar la Constitución y participar en la selección de los miembros del Consejo Electoral Provisional. En el pacto, ampliamente conocido como el “acuerdo del 21 de diciembre”, Henry se comprometió a dejar el poder antes del 7 de febrero de 2024, después de unas elecciones que deberían haberse celebrado en 2023.

⁴⁶ Después de una significativa reducción de las actividades criminales de las pandillas tras la aparición del Bwa Kale, varias pandillas del Gpèp organizaron ataques violentos en diferentes partes de la capital en agosto. A principios de septiembre, cuando el Consejo de Seguridad inició las negociaciones sobre la resolución para la misión de seguridad, tan sólo los ataques de la pandilla Grand Ravine en el distrito sur de Puerto Príncipe, Carrefour-Feuilles, ya habían provocado el desplazamiento de unas 20 000 personas.

⁴⁷ “Nòt pou laprès pou denonse epi frennen krim ak komplisite krim kont limanite kap fèt kont pèp aysyen an”, Acuerdo de Montana, 2 de septiembre de 2023.

⁴⁸ “Des organisations politiques tentent de s’organiser pour mieux peser dans les négociations”, *Le Nouvelliste*, 29 de septiembre de 2023.

⁴⁹ Tanto el Acuerdo de Montana como la otra coalición, el Frente Unido para una Solución Eficaz y Duradera a la Crisis, intentaron formar un nuevo gobierno de transición que negociaría los acuerdos para la asistencia internacional en materia de seguridad para Haití.

⁵⁰ “Statement – Eminent Persons Group Following Third Facilitation Visit to Haiti”, CARICOM, 21 de noviembre de 2023.

⁵¹ El Acuerdo de Montana, el PHTK (el partido de Moïse y Martelly) y el EDE (el partido del ex primer ministro Claude Joseph) fueron los primeros en pedir la dimisión de Henry.

Con poca esperanza de que los grupos lleguen pronto a un acuerdo político integral, parece cada vez más probable que la misión internacional va a tener que enfrentar profundas divisiones entre las principales fuerzas políticas del país al llegar a Haití. Crisis Group ha recomendado anteriormente que el gobierno y la oposición deben llegar a un acuerdo antes del despliegue de tropas para evitar que la misión se vea envuelta en una pelea política. Ese riesgo sigue existiendo, y las fuerzas internacionales deben continuar presionando a todas las partes involucradas para que lleguen a un acuerdo para establecer un gobierno de unidad. Pero mientras tanto, la necesidad de una respuesta urgente a la extrema violencia en Haití, así como los esfuerzos que están realizando los representantes internacionales para que gobierno y la oposición encuentren posiciones compartidas, sugieren que en este punto la inacción trae mayores riesgos que actuar en medio de la fragmentación política.

III. Poner en práctica a la misión

Es en este desalentador entorno político y de seguridad que llegará a Haití la misión multinacional de apoyo a la seguridad (MSS), autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU en octubre de 2023 en virtud de las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de la ONU, para respaldar a la policía haitiana en su lucha contra las pandillas⁵². Kenia encabezará la MSS y aportará 1000 agentes de policía como parte de una coalición *ad hoc* de policías militares y civiles que se espera esté compuesta por alrededor de una docena de países; la misión recibirá apoyo financiero de donaciones voluntarias gestionadas a través de un fondo fiduciario de la ONU⁵³.

El compromiso de Nairobi de liderar la fuerza, anunciado en julio de 2023, puso fin a la búsqueda de casi un año de un país que asumiera este reto⁵⁴. Por su parte, Kenia vio en el ofrecimiento una oportunidad tanto para demostrar su solidaridad con la diáspora africana, como para ampliar su cooperación en materia de seguridad con EE. UU.⁵⁵. Aunque el visto bueno del Consejo de Seguridad a la misión era con-

⁵² “Security Council Authorizes Multinational Security Support Mission for Haiti for Initial Period of One Year, by Vote of 13 in Favour with 2 Abstentions”, ONU, 2 de octubre de 2023. En el Capítulo VII de la Carta de la ONU se establecen las facultades del Consejo de Seguridad que le permiten autorizar a los Estados miembros a poner en marcha medidas coercitivas, como el uso de la fuerza, de conformidad con el derecho internacional.

⁵³ En noviembre, el ministro del Interior de Kenia anunció que once países, entre ellos Senegal, Burundi, Chad y miembros de la CARICOM, estaban “dispuestos a unirse a Kenia en la misión”. “CS Kindiki makes case for deployment of Kenya police officers to Haiti mission before parliamentary security committees”, comunicado de prensa, Ministerio del Interior de Kenia, 10 de noviembre de 2023. De acuerdo con informes de prensa Antigua y Barbuda, las Bahamas, Belice, Guatemala, Jamaica, Italia, Mongolia, Perú, Senegal, España y Surinam han manifestado su voluntad para contribuir equipos, financiamiento o personal. “Countries are offering to help Kenya take on deadly gangs in Haiti”, *Miami Herald*, 21 de septiembre de 2023.

⁵⁴ Tweet del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Diáspora de Kenia, @ForeignOfficeKE, 10:34am, 29 de julio de 2023; Colum Lynch, “The world is tired of nation building in Haiti”, *Devex*, 3 de marzo de 2023; “Calls for Haiti intervention mount, but no one wants to lead”, AFP, 26 de julio de 2023.

⁵⁵ William Ruto, “Multilateralism on Trial”, discurso ante la 78ª sesión de la Asamblea General de la ONU, 21 de septiembre de 2023; Evelyne Musambi, “US and Kenya sign defense agreement ahead of planned Haiti deployment”, Associated Press, 25 de septiembre de 2023.

siderado fundamental para Kenia y otros partidarios de la iniciativa, la MSS no estará dirigida por la ONU. Tampoco se financiará mediante contribuciones asignadas a los Estados miembro, y aún queda mucho por hacer para preparar el terreno para el despliegue de la misión⁵⁶. El tiempo está corriendo: el mandato de un año de la misión empezó a contar el 2 de octubre, cuando se aprobó la resolución que respalda su creación. Aunque la renovación es, por supuesto, posible, esa conversación en el Consejo de Seguridad será más fácil si la misión cuenta con un historial de logros o razones para creer que llegarán a producirse.

El Consejo proporcionó a la misión un marco claramente definido pero ambicioso para sus primeros doce meses de operaciones. Con el objetivo general de apoyar los esfuerzos de la policía para restablecer la seguridad y crear condiciones propicias para celebrar elecciones, la misión está facultada para ayudar a planificar y llevar a cabo operaciones conjuntas con la policía contra las pandillas de Haití y para ayudar a proteger infraestructura crítica y arterias viales⁵⁷. El Consejo también solicitó que la misión ayude a la policía haitiana a garantizar el acceso a la ayuda humanitaria y que la apoye, junto con otras entidades de la ONU, en la lucha contra el tráfico ilícito de armas. De manera crucial, el Consejo otorga a la misión autoridad excepcional pero temporal para capturar y retener a personas (en cooperación con la policía haitiana) con el fin de mantener un nivel básico de seguridad⁵⁸.

Este mandato multidimensional surgió como una concertación entre EE. UU., Kenia y Haití. Inicialmente, EE. UU. había previsto una fuerza multinacional con una huella ligera y poca visibilidad que esencialmente protegería las instituciones estatales e infraestructura crítica. Pero después de que Kenia realizara una visita de evaluación en agosto de 2023, concluyó que necesitaría capacidades ofensivas no solo para proteger dicha infraestructura, sino también para cumplir con las expectativas de la población haitiana. El mandato se adapta a estos dos puntos de vista y se alinea estrechamente con lo que los haitianos esperan que logre una misión internacional⁵⁹.

Los diplomáticos celebraron la aprobación de la misión por parte del Consejo como un gesto de solidaridad internacional con Haití, y la estructura de la MSS como un modelo emergente para la cooperación multilateral en materia de seguridad⁶⁰. Pocos cuestionan que el secretario general haya considerado en agosto que las fuerzas de paz de la ONU no serían idóneas para proporcionar la sólida intervención que Haití

⁵⁶ “Security Council Authorizes Multinational Security Support Mission for Haiti for Initial Period of One Year, by Vote of 13 in Favour with 2 Abstentions”, op. cit.

⁵⁷ “Resolución 2699”, UNSC S/RES/2699, 2 de octubre de 2023, párrafo 1, 1(a) and 1(b).

⁵⁸ La resolución de la ONU “decide que la misión multinacional de apoyo a la seguridad [...] en coordinación con la Policía Nacional de Haití y para evitar la pérdida de vidas humanas y dentro de sus capacidades y zonas de despliegue, adoptar medidas temporales urgentes con carácter excepcional [...] para ayudar a la Policía Nacional de Haití a mantener el orden público básico y la seguridad ciudadana, incluso mediante arrestos y detenciones, en caso necesario y en plena conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, según proceda”. Ibid.

⁵⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario del Consejo de Seguridad de la ONU, 10 de octubre de 2023.

⁶⁰ Informe breve especial de Crisis Group N°11, *Ten Challenges for the UN in 2023-2024*, 14 de septiembre de 2023.

necesita para reducir el control de las bandas armadas⁶¹. En medio de la incertidumbre sobre el futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en todo el mundo, el modelo *ad hoc* de cooperación internacional propuesto para Haití será seguido de cerca⁶². La atención sólo incrementa lo que está en juego a medida que la misión y sus patrocinadores enfrentan innumerables dilemas políticos y operativos antes de que la fuerza pueda desplegarse efectivamente.

Representantes de Kenia han realizado múltiples visitas a Haití para preparar a sus fuerzas de seguridad, mientras enfrentan desafíos legales internos para su despliegue. Aunque el parlamento keniano aprobó la misión a mediados de noviembre, un partido de oposición impugnó la decisión en los tribunales alegando que la Constitución no permite al gobierno keniano desplegar policía en el extranjero. El Tribunal Supremo se pronunciará sobre esta demanda a finales de enero⁶³.

Por ahora no está claro qué tan rápido pueda la misión conseguir suficientes tropas y fondos para cumplir la totalidad de su mandato. Las evaluaciones más recientes realizadas por Kenia indican que la misión debería contar con hasta 5000 efectivos y tendría un costo aproximado de \$240 millones de dólares por año, aunque un diplomático del Consejo de Seguridad sugirió a Crisis Group que estas cifras pueden estar infladas⁶⁴. Por su parte, Nairobi planea tentativamente desplegar unos cientos de policías militares a principios de 2024 (siempre y cuando el Tribunal Supremo desestime la demanda pendiente), pero no está claro cuándo se sumaría el resto del contingente keniano.

En los últimos meses, muchos países han sugerido de manera informal que también estarían dispuestos a desplegar personal o contribuir con financiación. Hasta ahora, la mayor parte del apoyo financiero para la fuerza, así como la mayor parte de la planificación logística y operativa, ha sido proporcionada por EE. UU.⁶⁵. Washington tiene previsto asignar \$100 millones de dólares en financiación a la MSS, y \$100 millones más de lo que el Departamento de Estado describió como “apoyo en especie: inteligencia, transporte aéreo, comunicaciones y atención médica”⁶⁶. Nairobi anun-

⁶¹ “Carta de fecha 14 de agosto de 2023 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General”, UNSC S/2023/596, 15 de agosto de 2023, p. 4.

⁶² La Nueva Agenda de Paz del secretario general apoya incondicionalmente el uso de fuerzas multinacionales, con la autorización del Consejo de Seguridad, para operaciones de seguridad en países afectados por conflictos. “Our Common Agenda Policy Brief 9: A New Agenda For Peace”, ONU, julio de 2023, p. 25. Ver también Richard Gowan, “What’s New about the UN’s New Agenda for Peace?”, comentario de Crisis Group, 19 de julio de 2023

⁶³ “Kenya’ high court extends a block on sending police to Haiti even as parliament approves deployment”, Associated Press, 16 de noviembre de 2023.

⁶⁴ El presidente William Ruto dijo en noviembre que la misión debe contar con 5000 efectivos, el doble de lo previsto inicialmente. “Report on Consideration of the Request for Approval by Parliament of Deployment of Officers of the National Police Service to the Multinational Security Support Mission for Haiti”, noviembre de 2023; “Address by President William Ruto to the EU Parliament”, 21 de noviembre de 2023.

⁶⁵ Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, 14 de noviembre de 2023.

⁶⁶ “Acting Deputy Secretary of State and Under Secretary for Political Affairs Victoria Nuland and Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs Brian Nichols After the Addressing the Urgent Security Situation in Haiti UN General Assembly Side Event”, Departamento de Estado de EE. UU., 22 de septiembre de 2023.

ció que once países enviarán oficiales en la MSS, mientras otros países se han ofrecido a proporcionar personal, equipos o financiación⁶⁷.

Pero no todas esas ofertas han sido confirmadas y algunos diplomáticos han indicado a Crisis Group que la búsqueda de países dispuestos a aportar policías militares avanza más lentamente de lo esperado⁶⁸. Además, el fondo fiduciario gestionado por la ONU no ha recibido todas las contribuciones que esperaba, una cuestión de cierta importancia dado que el ministro del Interior de Kenia afirmó que Nairobi únicamente desplegaría sus fuerzas cuando se hubieran todos los fondos necesarios para la misión hayan sido entregados y estén disponibles⁶⁹.

Estos no son todos los obstáculos. Preparar a una fuerza internacional para un escenario tan peligroso como Haití sería muy difícil en cualquier circunstancia, pero hacerlo con una coalición *ad hoc* de países genera problemas adicionales. Algunos son de carácter estructural y administrativo. El Consejo espera que la misión establezca una administración similar a la de una operación dirigida por la ONU: debe adquirir la experiencia pertinente en materia de seguridad y cumplir requisitos específicos de presentación de informes a Nueva York⁷⁰. Como las tropas no llevarán cascos azules, la MSS y sus países contribuyentes no pueden depender del apoyo automático de la Secretaría de la ONU para poner en marcha estos procesos⁷¹. Pero eso no reducirá el escrutinio político y operativo que el Consejo de Seguridad probablemente aplique a la misión, incluso antes de que los primeros oficiales lleguen a Puerto Príncipe⁷².

Este escrutinio será más estricto en lo que respecta a los asuntos que empañaron las anteriores operaciones de las fuerzas de paz de la ONU en Haití. El legado de la MINUSTAH se vio profunda y trágicamente manchado por su papel en la propagación del cólera y la participación de decenas de miembros de las fuerzas de paz en

⁶⁷ Ver nota 53.

⁶⁸ Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos, Nueva York, noviembre de 2023.

⁶⁹ Entrevistas de Crisis Group, funcionarios de la ONU, noviembre de 2023. “Kenya says it won’t deploy police to fight gangs in Haiti until they receive training and funding”, Associated Press, 9 de noviembre de 2023.

⁷⁰ Se espera que la misión, tal como se describe en la resolución de la ONU, cuente con expertos especializados en operaciones antipandillas, actuación policial orientada a la comunidad, protección de niños y mujeres, y prevención y respuesta a la violencia sexual y de género. También se espera que la misión y los países participantes establezcan robustos mecanismos de cumplimiento relacionados con la supervisión, investigación y denuncia de violaciones de los derechos humanos (incluidos abusos sexuales y explotación sexual), y que cumplan con los controles ambientales. Se espera que informe sobre su concepto de operaciones, secuencia del despliegue, objetivos y estado final, reglas de enfrentamiento, requerimientos financieros y de personal antes del despliegue la misión. La misión tendrá que informar al Consejo cada tres meses sobre la implementación de su mandato, su estrategia de salida y sobre cuestiones de conducta y disciplina, prevención de la explotación y abuso sexuales, e investigaciones de posibles conductas indebidas o uso excesivo de la fuerza. Ver “Resolución 2699”, op. cit., párrafos 5 a 13, 18.

⁷¹ La resolución 2699 permite que el Secretario General de la ONU proporcione apoyo logístico a la misión, siempre que la misión y sus donantes lo soliciten formalmente y que dicha solicitud pueda financiarse íntegramente con las contribuciones voluntarias al fondo fiduciario. Ver “Resolución 2699”, op. cit., párrafo 16.

⁷² Entrevistas de Crisis Group, diplomáticos de la ONU, octubre-noviembre de 2023; ver también “La cuestión relativa a Haití”, UNSC S/PV.9430, 2 de octubre de 2023.

casos de explotación y abusos sexuales⁷³. La resolución del Consejo de Seguridad crea salvaguardias para evitar que vuelvan a ocurrir calamidades semejantes. Pide que se adopten medidas adecuadas para el manejo de aguas residuales para evitar la introducción y propagación de enfermedades transmitidas por el agua, y que se establezcan mecanismos sólidos, seguros y accesibles para la presentación de denuncias y el desarrollo de investigaciones relacionadas con conductas indebidas, incluidos los casos de explotación y abusos sexuales⁷⁴. Conscientes de que nuevos casos de este tipo seguramente desencadenarían protestas masivas en Haití, un país que ya desconfía de la intervención extranjera, es probable que los diplomáticos vigilen de cerca la actuación de la MSS en estas áreas.

La coordinación de la misión con otros organismos de la ONU será otro elemento importante para su eficacia. La BINUH, la misión política de la ONU que actualmente opera en Haití, antes mencionada, ya apoya al gobierno haitiano en áreas que incluyen el diálogo político, las elecciones, la reforma judicial y la reducción de la violencia. También tiene el mandato de ayudar a desarrollar las capacidades operativas y administrativas de la policía haitiana. Además, doce agencias, fondos y programas diferentes de la ONU apoyan a Haití en una amplia gama de iniciativas humanitarias y de desarrollo⁷⁵. Los funcionarios de la ONU insisten en que la MSS no es una operación dirigida por la ONU, en parte para evitar una asociación directa con la misión en caso de que fracase. Pero la alineación, a falta de una colaboración directa, entre la MSS y la familia de la ONU será esencial para enfrentar los dilemas políticos y de seguridad que se entrecruzan en el país.

IV. Los dilemas de enfrentar a las pandillas

Las fuerzas extranjeras encontrarán sustanciales barreras operativas en su intento por debilitar el control de las pandillas haitianas. Con una misión prevista de entre 2500 y 5000 efectivos (no todos oficiales dedicados a operaciones policiales directas), Kenia, los demás países contribuyentes y las autoridades haitianas tendrán que evaluar cuidadosamente sus prioridades estratégicas⁷⁶. Teniendo en cuenta su limitado alcance, la misión no pretende poner fin al problema de las pandillas en Haití de manera definitiva. Pero incluso intentar alcanzar un conjunto limitado de objeti-

⁷³ “UN inaction denies justice for Haiti cholera victims, say UN experts”, OHCHR, 30 de abril de 2020.

⁷⁴ El Consejo de Seguridad de la ONU también pidió a los países que aportan personal a la misión que impartieran formación sobre derechos humanos, protección de la infancia y violencia sexual y de género, tanto antes como después del despliegue. “Resolución 2699”, op. cit., párrafo 7, 12. Un defensor de los derechos humanos haitiano expresó su preocupación por cuán accesibles serían estos mecanismos para las organizaciones locales. “Con la MINUSTAH podíamos ir con nuestras quejas a la sede de la misión, aunque no obtuviéramos una respuesta satisfactoria. Ahora tendremos que recurrir a Kenia y a otros países contribuyentes, lo que será una verdadera pesadilla para nosotros en Haití”. Entrevista de Crisis Group, Rosy Auguste Ducéna, directora de programa, RNDDH, Puerto Príncipe, 28 de noviembre de 2023.

⁷⁵ ONU Haití, “Our Team in Haiti”, octubre de 2023.

⁷⁶ Funcionarios de la ONU y de Kenia dicen que esperan que varios civiles no uniformados formen parte de la misión, entre ellos 100 personas encargadas de realizar tareas de investigación y apoyo técnico. Entrevistas de Crisis Group, noviembre de 2023.

vos que podrían generar mejoras tangibles en la vida de las personas (como recuperar el control de las vías de acceso al sur y al norte de la capital y restablecer el libre tránsito por estas carreteras), supondrá, a menos que algo cambie, librar combates frontales con varias pandillas⁷⁷.

Las bandas parecen estar considerando dos opciones para responder a la llegada de la misión, según varias entrevistas con personas al tanto de las discusiones⁷⁸. Por un lado, y a pesar del aumento de los enfrentamientos entre pandillas, los líderes de éstas han estado hablando sobre revigorizar el marco cooperativo de Viv Ansanm, pero esta vez con el propósito de formar un frente unido para enfrentar a las tropas extranjeras. De hecho, una persona que ha estado mediando entre las coaliciones rivales de pandillas mostró a Crisis Group evidencia de que los principales líderes de las bandas de la capital continúan comunicándose entre ellos y podrían estar dispuestos a enfrentarse a la misión extranjera juntos⁷⁹. Según fuentes de Crisis Group, si las pandillas perciben que las fuerzas dirigidas por Kenia están mal equipadas o entrenadas y, por tanto, susceptibles de ser derrotadas, no dudarán en atacarlas⁸⁰. Si Viv Ansanm llega a reactivarse coincidiendo con el despliegue de la misión, podría dar a las pandillas un significativo impulso y permitirles atacar a las tropas internacionales de manera simultánea en varios frentes⁸¹.

Al mismo tiempo, sin embargo, estos líderes también han señalado que, si se enfrentan a una fuerza con una capacidad evidente para someterlos, estarían dispuestos a entablar discusiones sobre cómo desarmarse⁸². Incluso las pandillas más poderosas podrían empezar a considerar alternativas al combate directo con el personal internacional y la policía local después de una operación exitosa contra los grupos. Algunos líderes de pandillas ya parecen estar considerando cómo posicionar política e

⁷⁷ La salida sur de la capital por la Ruta Nacional 2 está controlada principalmente por tres pandillas, Grand Ravine y 5 Segond (pertenecientes al Gpèp) y Ti Bwa (del G9). La salida al norte por la Ruta Nacional 1 está controlada por varias pandillas que operan en Canaan y Titanyen y hacen parte del Gpèp. En varias ocasiones, éstas han recibido refuerzos de personal y armas en embarcaciones procedentes del bastión al sur de Puerto Príncipe de la banda 5 Segond. Una operación destinada a recuperar el control de estos tramos de carretera requerirá una clara superioridad táctica para enfrentarse a decenas (incluso más de un centenar) de pandilleros armados. Entrevistas de Crisis Group, Haití y entrevistas telefónicas, septiembre-diciembre de 2023.

⁷⁸ Entrevistas de Crisis Group, Haití, noviembre-diciembre de 2023.

⁷⁹ Entrevista de Crisis Group, mediador de pandillas, Puerto Príncipe, 2 de diciembre de 2023. El mediador facilitó conversaciones entre tres pandillas rivales que operan en Martissant y Fontamara (en las afueras al sur de Puerto Príncipe) que culminaron en un acuerdo de paz firmado en diciembre de 2022, el cual sigue vigente hasta la fecha.

⁸⁰ Entrevistas de Crisis Group, Haití, noviembre-diciembre de 2023.

⁸¹ Los expertos están divididos sobre la probabilidad de que las pandillas dispongan de los medios necesarios para coordinar ataques exitosos contra la misión. Algunos señalan la falta de entrenamiento de las pandillas y el hecho de que nunca antes se han enfrentado a una fuerza debidamente entrenada y equipada. Otros, sin embargo, señalan la voluntad de los pandilleros de apelar a la violencia, incluso en las circunstancias más extremas, y la ventaja estratégica que les da controlar territorio a través de todo Puerto Príncipe. Múltiples fuentes cercanas a los líderes de las pandillas dijeron a Crisis Group que hay discusiones sobre la posibilidad de presentar un frente unido una vez que llegue la misión. Entrevistas de Crisis Group, noviembre-diciembre de 2023.

⁸² Algunas fuentes dicen que las pandillas temen particularmente al poder aéreo y consideran probable que deseen negociar una vez que vean que la misión lo tiene. Entrevistas de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre-diciembre de 2023.

ideológicamente a sus organizaciones para obtener un mayor apoyo popular y prepararse para las conversaciones. Aunque sus historias sugieren lo contrario, algunos líderes de pandillas han proclamado que la lucha de sus grupos tiene raíces en causas políticas⁸³. Fuentes afirman que estos líderes están interesados en establecer una plataforma para iniciar negociaciones con miras a una desmovilización si ese les parece ser el mejor camino⁸⁴.

Suponiendo que la misión se enfrente a las pandillas en combate, un dilema latente para los encargados de planificar las operaciones es cómo proteger a los civiles, especialmente en Puerto Príncipe, durante las operaciones ofensivas. Los grupos armados más poderosos han establecido bastiones en barrios marginales densamente poblados dentro y alrededor de la capital. Es prácticamente inevitable que el personal de la misión se vea obligado a realizar operaciones en estos entornos de alto riesgo. Por ejemplo, al intentar retomar infraestructuras críticas como la terminal petrolera de Varreux (ubicada en el distrito de Cité Soleil de Puerto Príncipe, bajo el control de las pandillas), así como las carreteras que unen la capital con el resto de del país, tendrán que abrirse paso a través de zonas densamente pobladas. Algunas viviendas en estos barrios están construidas con materiales débiles, como madera y láminas metálicas, incrementando el riesgo de que balas perdidas alcancen a quienes no pueden huir.

En segundo lugar, será difícil distinguir entre los pandilleros y la población civil. La mayoría de los pandilleros en Haití no llevan uniformes ni símbolos distintivos, excepto pasamontañas de manera ocasional; tampoco disponen de equipos de protección que permitan identificarlos⁸⁵. Además, conocen bien el laberíntico territorio bajo su dominio, lo que les permite mimetizarse con la población civil. Es probable que muy pocos de los policías extranjeros hablen creole haitiano (o incluso francés), lo que puede dificultar las interacciones con los residentes a medida que los agentes intentan identificar a los pandilleros.

En tercer lugar, la colusión entre la policía y las pandillas hará que la filtración de información sea otro posible obstáculo para las operaciones. La corrupción al interior de la fuerza policial es un problema generalizado que no sólo afecta a los oficiales rasos, sino que también alcanza los niveles superiores de la institución. Dos fuentes de la policía haitiana que hablaron por separado con Crisis Group dijeron que altos comandantes de la fuerza lograron al menos en una ocasión detener una operación para capturar a un poderoso líder pandillero, presuntamente debido a los vínculos del gánster con políticos o miembros de la fuerza⁸⁶.

Por último, es posible que no todas las comunidades sean plenamente receptivas a la misión. Incluso en áreas donde las pandillas son muy impopulares, la MSS no necesariamente será recibida con los brazos abiertos. La misión tendrá que enfrentarse a la dura realidad de que muchos haitianos han aprendido a coexistir con las pandillas que, en la práctica, se han convertido en las autoridades locales. Algunos residentes de zonas de Puerto Príncipe controladas por pandillas han manifestado

⁸³ “Haiti unrest: Sky meets Haiti’s notorious gang leader ‘Barbecue’”, video, YouTube, 31 de enero de 2023.

⁸⁴ Entrevistas de Crisis Group, Puerto Príncipe, noviembre-diciembre de 2023.

⁸⁵ Sólo en contadas ocasiones se ha visto a determinadas pandillas vestir prendas rojas o blancas, durante los enfrentamientos con sus rivales.

⁸⁶ Entrevistas de Crisis Group, Puerto Príncipe, diciembre de 2023.

a Crisis Group su desconfianza ante las redadas de la policía haitiana, ya que estas operaciones no sólo no logran acabar con el control de las bandas sobre sus comunidades, sino que a menudo provocan que los pandilleros tomen represalias contra quienes perciben como colaboradores de la policía⁸⁷.

V. Construir una seguridad duradera

A. Preparación para el despliegue

Haití necesita desesperadamente asistencia internacional, pero la MSS no debe ser desplegada prematuramente. Los expertos haitianos que hablaron con Crisis Group tienen la esperanza de que la misión internacional pueda intimidar a las pandillas para que cooperen al presentarse con un gran número de efectivos y proyectando una imponente capacidad. Una persona con profundo conocimiento de la dinámica de las pandillas en la capital dijo: “[La misión] tendrá que centrarse en la percepción del equilibrio de poder, haciendo una gran demostración de fuerza para hacerles saber que, si hay enfrentamientos, se acabó todo para ellos”⁸⁸.

Ese escenario depende de que se disponga de un número suficiente de fuerzas debidamente entrenadas y equipadas para la misión. Un contingente reducido y mal preparado podría hacer que las pandillas perciban debilidad, aprovechen su ventaja y abrumen a la misión. Además, incluso si la MSS logra hacer una imponente demostración de fuerza, debe estar preparada para la posibilidad de que las pandillas luchen a sangre y fuego en zonas donde la misión intente arrebatarles territorio. Le corresponderá al comandante de la fuerza de la misión decidir cuándo la MSS estará lista para desplegarse con la suficiente confianza de que mejorará la situación en lugar de empeorarla. Al prepararse para tomar esa decisión, algunas medidas pueden resultar útiles.

En primer lugar, mientras la impugnación contra el despliegue de Kenia avanza en los tribunales de Nairobi, los líderes de la misión deben aprovechar el tiempo para hacerse una idea lo más precisa posible del entorno operativo. El pequeño contingente inicial de Kenia compuesto por varios cientos de policías que debe llegar a Haití a comienzos de 2024 debe trabajar con sus homólogos haitianos para mapear las áreas dominadas por las pandillas, evaluar su capacidad de artillería y comprender los niveles de riesgo en los lugares en los que la MSS espera desplegarse. Podrían considerar una estrategia para imponer el control en fases, centrándose primero en las áreas con un terreno más accesible, de las que muchos civiles ya han huido. Al planificar las operaciones iniciales, también deben considerar formas en que la fuer-

⁸⁷ Al hablar sobre Martissant y Fontamara, un área controlada por tres pandillas, un residente dijo: “La policía no es bienvenida en esta zona. Hemos estado coexistiendo con las pandillas y actualmente todo funciona bien. Si la policía realiza operaciones en estas zonas, la población no estará contenta. La policía interviene y luego se va, mientras las pandillas se quedan y se enfurecen. [Después de los operativos policiales en esta zona, las pandillas] incrementan los impuestos y no puedes ni salir con tu teléfono porque te pueden requisar y quitártelo para evitar ser filmados”. Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, 28 de noviembre de 2023.

⁸⁸ Entrevista de Crisis Group, residente de una zona controlada por una poderosa pandilla, Puerto Príncipe, noviembre de 2023.

za pueda demostrar su número y capacidades (incluyendo sobrevuelos de drones o helicópteros o caravanas de vehículos blindados de transporte de tropas) para aumentar el potencial de disuasión, con especial atención en evitar provocaciones o un riesgo de escalada. Por supuesto, nada de esto será posible a menos que Kenia obtenga el apoyo financiero y de tropas que otros se han comprometido a aportar, y contribuciones adicionales para llenar cualquier vacío.

Disponer de una sólida capacidad para recopilar inteligencia también será importante para el éxito. La misión podría seguir algunas de las pautas de la MINUSTAH y establecer mecanismos para recopilar información entre los residentes sobre la actividad de las pandillas⁸⁹. Al mismo tiempo, la misión debe tomar medidas para proteger la seguridad operativa de modo que la información confidencial no sea filtrada por miembros de la policía haitiana, particularmente teniendo en cuenta los vínculos entre algunos oficiales y las pandillas. Las fuerzas internacionales deben apoyar la intensificación de los esfuerzos de verificación de antecedentes ya puestos en marcha por la BINUH, reforzando nuevas unidades especiales cuyos miembros hayan sido minuciosamente escrutados (incluida, entre otras, la Unité Temporaire Anti-Gang o U-TAG)⁹⁰. La verificación de antecedentes debe desarrollarse progresivamente para investigar no sólo a todos los miembros de las unidades especiales, sino también, en última instancia, a todos los oficiales de policía.

La MSS también debe poner la protección de la población civil en el centro de su estrategia, apoyándose en la experiencia en reducción de daños a civiles desarrollada por la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja y otros⁹¹. Los preceptos básicos van desde disponer de información confiable sobre las zonas donde se llevarán a cabo combates hasta alertar con anticipación a los civiles de estas zonas para permitir la planificación de evacuaciones. Esta preparación será especialmente importante en el diseño de reglas de enfrentamiento para la guerra urbana que protejan a la población civil, incluso con respecto a la selección de armamentos⁹². Como ha recomendado Crisis Group en el pasado, la policía haitiana y el personal de las misiones extranjeras deben poder advertir a las personas en áreas afectadas por el conflicto sobre las operaciones que se van a ejecutar y ayudarles a salir de sus hogares de manera segura, mientras que los comandantes siempre deben considerar la forma de crear un corre-

⁸⁹ Dos modelos que podrían ser útiles para el contexto actual son la línea directa gratuita que creó la MINUSTAH para recopilar denuncias anónimas sobre actividades de pandillas y el programa de incentivos para informantes que también implementó. Ver Guy Hammond, “Saving Port-au-Prince: United Nations Efforts to Protect Civilians in Haiti in 2006–2007”, Stimson Center, junio de 2012; y Walter Kemp, Mark Shaw y Arthur Boutellis, “The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?”, International Peace Institute, 3 de junio de 2013.

⁹⁰ Actualmente, se está llevando a cabo la verificación de antecedentes de los miembros de varias unidades especiales de la policía haitiana, y se espera lograr el mayor progreso posible antes de que se despliegue el personal de la misión “Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití Informe del Secretario General”, UNSC S/2023/768, 16 de octubre de 2023, p. 22. Entrevista de Crisis Group, Papa Samba Mbodj, comisionado de policía y jefe de la unidad penitenciaria y de policía de la BINUH, Puerto Príncipe, 6 de diciembre de 2023.

⁹¹ “The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping”, Departamento de Operaciones de Paz, 2020. “Reducción de los daños civiles en la guerra urbana: Manual para grupos armados”, Comité Internacional de la Cruz Roja, 04 de abril de 2023.

⁹² Sahr Muhammedally, “A primer on civilian harm mitigation in urban operations”, Center for Civilians in Conflict, junio de 2022.

dor humanitario que permita a los residentes salir de las zonas donde se estén librando combates⁹³. Con este fin, la misión debe contar con personal francófono.

Las reglas de enfrentamiento de la MSS también deben proporcionar instrucciones claras para abordar los desafíos que podrían plantear los grupos de autodefensa. Como se señaló anteriormente, algunas de las brigadas de autodefensa que han proliferado desde que surgió el movimiento Bwa Kale han estado cooperando con las pandillas en determinadas partes del país⁹⁴. Las fuerzas de la MSS podrían encontrarse con estas brigadas, trabajando con las pandillas o como autodefensa, entre multitudes enfurecidas intentando linchar a presuntos delincuentes. De cualquier forma, la mejor estrategia para lidiar con los vigilantes es evitar estos escenarios y tratar de incorporarlos lo antes posible en el proceso. Como primer paso, la policía debe contactar a las brigadas e invitarlas a colaborar con las autoridades facilitando información que pueda ayudar a capturar a presuntos pandilleros, al tiempo que las insta a desistir de los actos de violencia por su cuenta.

Además de su mandato de luchar contra las pandillas, la misión debe estar especialmente preparada para prevenir la violencia de género a manos de sus propios integrantes. El escándalo de los “bebés de la MINUSTAH”, resultado de tropas de las fuerzas de paz que dejaron embarazadas y abandonaron a cientos de mujeres, muchas de ellas menores, continúa empañando el legado de esa misión⁹⁵. El personal extranjero debe recibir la formación necesaria antes de ser desplegado para evitar que este tipo de casos se repitan⁹⁶. La misión también necesitará formación para abordar el uso generalizado de la violencia sexual por parte de las pandillas. Idealmente, la comunidad internacional podría enviar al menos a una persona experta en género para ayudar a la misión a monitorear e informar sobre cualquier abuso, así como contratar personal local que pueda actuar como enlace con la comunidad para detectar a tiempo casos de explotación y violencia sexual⁹⁷. Por supuesto, las mujeres también deben estar adecuadamente representadas entre las fuerzas desplegadas.

B. *Tareas cruciales para un éxito duradero*

Más allá del trabajo necesario para preparar el despliegue, ciertas tareas clave serán fundamentales para el éxito duradero de la misión.

La primera será aumentar el número de oficiales de la policía de Haití que puedan empezar a trabajar mano a mano con el personal de la MSS y, llegado el momento, estar preparados para asumir el relevo de la misión. La asistencia internacional, a tra-

⁹³ Informe breve de Crisis Group, *El último recurso de Haití: las pandillas y la perspectiva de una intervención extranjera*, op. cit.

⁹⁴ Entrevista de Crisis Group, oficial de policía, Puerto Príncipe, 27 de noviembre de 2023. Ver también “Informe final del Panel de Expertos sobre Haití presentado de conformidad con la resolución 2653 (2022)”, op. cit., p. 17.

⁹⁵ “They put a few coins in your hands to drop a baby in you’ – 265 stories of Haitian children abandoned by UN fathers”, *The Conversation*, 17 de diciembre de 2019.

⁹⁶ Los agentes deben recibir formación sobre los derechos de las víctimas de acoso, explotación y abusos sexuales, idealmente antes de llegar a Haití. Entrevista de Crisis Group, Phoebe Donnelly, International Peace Institute, Nueva York, 8 de diciembre de 2023.

⁹⁷ En la República Democrática del Congo se han utilizado ampliamente asistentes de enlace comunitario y redes de alerta comunitaria para detectar violencia sexual relacionada con el conflicto. Entrevista de Crisis Group, Jenna Russo, International Peace Institute, Nueva York, 8 de diciembre de 2023.

vés de la BINUH y programas como el Programa Conjunto para la Policía Nacional de Haití (comúnmente conocido como el fondo colectivo de la ONU), para fortalecer la fuerza policial haitiana tendrá que ampliarse considerablemente si se espera que las autoridades haitianas tengan una oportunidad de construir una fuerza policial estable que pueda mantener bajo control a las pandillas y otras organizaciones criminales. De acuerdo con las recomendaciones anteriores, el fortalecimiento continuo de unidades especiales de la policía haitiana plenamente verificadas y dedicadas a operaciones conjuntas antipandillas, y los esfuerzos para con el tiempo verificar los antecedentes de toda la fuerza, podrían ayudar a desarrollar la capacidad de la fuerza local para recopilar y utilizar la información de inteligencia para planificar y ejecutar operaciones.

En segundo lugar, se debe reflexionar seriamente sobre cómo podría darse la desmovilización de las pandillas. Fortalecer a la policía y garantizar la eficacia de las operaciones ofensivas no bastará para consolidar el control del Estado en las áreas retomadas por las fuerzas de seguridad. Es poco probable que la muerte o captura de los principales líderes de pandillas prevenga la reconfiguración de los grupos armados, y la eliminación de comandantes puede, en cambio, provocar una escalada de violencia entre facciones que se dividen del grupo original, como ha sucedido en otras partes⁹⁸. Mientras tanto, el hacinamiento en las cárceles es extremo y el sistema de justicia no tiene capacidad para procesar los miles de casos que probablemente reciba una vez que la MSS empiece a arrestar pandilleros, lo cual hace indispensable la creación de una ruta alternativa que permita a estos jóvenes, muchos de ellos menores, abandonar la delincuencia⁹⁹.

El Estado haitiano, con el apoyo de potencias y donantes extranjeros, debe intentar establecer vías de desmovilización para cientos, o incluso miles, de pandilleros. Actualmente estas son muy escasas. El presidente Moïse reactivó la Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración en 2019, pero apenas funciona y sus miembros llevan más de tres años sin recibir salarios¹⁰⁰. Haití y sus aliados internacionales, particularmente la ONU (incluida la división de desmovilización, desarme y reintegración del Departamento de Operaciones de Paz), deben trabajar con media-

⁹⁸ Jane Esberg, “Más que carteles: contando las organizaciones delictivas de México”, comentario de Crisis Group, 8 de mayo de 2020.

⁹⁹ Un experto en seguridad haitiano dijo a Crisis Group: “¿Dónde están las instalaciones penitenciarias para recluir a miles de pandilleros? ¿Está sugiriendo la comunidad internacional que mates a miles de muchachos? ¿Qué estructuras existen para reintegrar a estos jóvenes a la sociedad? Estoy consternado por lo que no se dice”. Entrevista de Crisis Group, Puerto Príncipe, 29 de noviembre de 2023.

¹⁰⁰ Entrevistas de Crisis Group, Puerto Príncipe, diciembre de 2023. La Comisión Nacional para el Desarme, Desmantelamiento y Reintegración se estableció en agosto de 2006 e inicialmente trabajó en estrecha cooperación con la MINUSTAH. Su objetivo era coordinar el desarme de las pandillas, liderar la estrategia estatal de reducción de la violencia y mejorar la comunicación con la población. Tras no alcanzar tasas significativas de desarme, la Comisión dejó de operar en 2011 y ocho años después fue reactivada. Informe de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe N° 44, *Hacia un Haití post-MINUSTAH: hacia una transición efectiva*, 2 de agosto de 2012. La Comisión forma parte de un grupo de trabajo sobre desarme, desmovilización, reintegración y reducción de la violencia comunitaria (DDR) creado en 2020 que organiza reuniones periódicas entre funcionarios del gobierno y agencias de la ONU. El grupo de trabajo está elaborando una nota conceptual sobre la forma específica de DDR que se requiere en Haití.

dores locales que cuenten con la confianza de las pandillas para diseñar planes que permitan a las personas dispuestas a desertar hacerlo de manera segura o iniciar procesos grupales si toda una pandilla está dispuesta a dejar de combatir.

C. *Reformas e iniciativas significativas*

Si bien los avances iniciales de la MSS podrían ayudar a lograr la tan anhelada mejora de las condiciones de seguridad en Haití, se necesitarán reformas estructurales para detener los ciclos de violencia del país.

Tanto las autoridades haitianas como la MSS deben prever que las operaciones policiales iniciales en áreas afectadas por pandillas den paso gradualmente a una estrategia policial comunitaria, destinada a construir mejores vínculos entre la población civil y la policía en los antiguos bastiones de las pandillas. “Es poco probable que una estrategia para contrarrestar a las pandillas basada exclusivamente en la represión tenga éxito”, afirmó un exdirector de la Policía Nacional de Haití. Manifestó que los logros en la lucha contra las pandillas durante su gestión se debieron, en parte, a una labor centrada en mejorar la confianza entre la policía y los residentes, lo que ayudó a la policía a comprender los hábitos de las pandillas en estas zonas¹⁰¹. El personal de la misión, en cooperación con socios internacionales y organizaciones de la sociedad civil, debe empezar a identificar líderes comunitarios que puedan ayudar a la policía a establecer conexiones sólidas con quienes viven en territorios controlados por pandillas.

El Estado haitiano, con el apoyo de donantes internacionales, también debe estar preparado para, en determinado momento, lanzar programas destinados a reconstruir instalaciones públicas, como escuelas, hospitales o comisarías de policía en estos barrios. Además de la urgencia de mejorar dichas instalaciones, estos proyectos generarían empleo y contribuirían a mejorar la vida de miles de familias vulnerables. Será necesario el apoyo de gobiernos extranjeros y del sector privado para crear programas adicionales que puedan ofrecer un empleo estable y legal para los pandilleros desmovilizados¹⁰².

Para que el país pueda estar más cerca de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, también habrá que abordar dos bases esenciales del poder de las pandillas. Será indispensable detener el flujo ilegal de armas y municiones hacia el país, muchas de las cuales provienen de la región, incluyendo EE. UU., República Dominicana y Jamaica¹⁰³. La resolución de julio del Consejo de Seguridad que renueva el mandato de la BINUH insta a los Estados miembros a tomar todas las medidas necesarias para detener la entrada de armas ilegales a Haití, “incluso inspeccionando, en su territorio, los cargamentos con destino a Haití”¹⁰⁴. Washington ya está reforzando su

¹⁰¹ Entrevista de Crisis Group, Mario Andrésol, exdirector de la Policía Nacional de Haití (2005-2012), 23 de noviembre de 2023.

¹⁰² Los anteriores programas de creación de empleo en Haití rara vez se han basado en estudios de las necesidades de la comunidad, lo que a menudo ha provocado a una sobreoferta de trabajadores con limitados tipos de habilidades. Entrevista de Crisis Group, funcionario de la ONU, Puerto Príncipe, 1 de diciembre de 2023.

¹⁰³ “Haiti’s Criminal Markets: Mapping Trends in Firearms and Drug Trafficking”, Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito, 2 de marzo de 2023.b

¹⁰⁴ “Resolución 2692 (2023)”, UNSC S/RES/2692, 14 de julio de 2023, p. 6.

capacidad para investigar y procesar a personas involucradas en crímenes transnacionales, por ejemplo, a través de la Unidad de Investigación Criminal Transnacional creada en Haití. Pero además será necesario adoptar medidas sólidas y concretas para mejorar los controles sobre la salida de cargamentos en los puertos desde donde la mayoría de las armas y municiones son enviadas hacia Haití, especialmente en Florida¹⁰⁵.

La otra fuente de poder de las pandillas que será necesario abordar es el fuerte vínculo que existe entre éstas y las élites políticas y empresariales haitianas. Las personas que apoyan a los grupos criminales y se benefician de actividades ilícitas como el narcotráfico deben ser investigadas y judicializadas, incluso mediante sanciones internacionales, pero también a través de procesos judiciales cuando exista suficiente evidencia de su respaldo a los grupos violentos¹⁰⁶. Será necesario reforzar la recolección de información y la cooperación internacional para acabar con las conexiones entre políticos, empresarios y pandillas, lo cual debe permanecer como una prioridad constante para los socios extranjeros de Haití en su intento por ayudar al país a combatir la violencia de las pandillas.

Por último, y quizás lo más importante, el estancamiento político del país debe resolverse. Todavía no existe una vía directa para establecer un gobierno electo con un fuerte apoyo popular. Por lo tanto, la comunidad internacional debe seguir presionando a todas las partes involucradas para crear un gobierno de transición que tenga un amplio respaldo. Las recientes negociaciones lideradas por la CARICOM, así como otros diálogos con mediadores nacionales e internacionales, apuntan a divisiones en la oposición. Algunos grupos insisten en que Henry cumpla su promesa (hecha en el “acuerdo del 21 de diciembre”) de dejar el poder en febrero. Pero muchos reconocen que es poco probable que dimita, y temen que la llegada de la misión inevitablemente fortalezca su posición¹⁰⁷.

Se requiere un acuerdo que incluya a Henry junto con las figuras más importantes de la oposición, en particular aquellas de los partidos que planean participar en las próximas elecciones, para crear las bases de un gobierno de transición. Este gobierno se encargaría entonces de restablecer el funcionamiento de instituciones como el Consejo Electoral Provisional, con el fin de allanar el camino para las elecciones generales. Para bien o para mal, esta cronología sigue siendo esencial. Si estas elecciones llegan a ser organizadas únicamente por el gobierno de Henry, sin el apoyo de otros partidos, las tensiones aumentarían aún más. Los haitianos bien podrían desconfiar de un proceso apresurado que consideren partidista o turbio, lo cual podría replicar la baja participación electoral de las elecciones presidenciales de 2016¹⁰⁸. Unos comicios sin apoyo multipartidista también podrían repetir la violencia y co-

¹⁰⁵ “Haiti’s Criminal Markets”, op. cit.

¹⁰⁶ Informe breve de Crisis Group, Ten Challenges for the UN in 2023-2024, op. cit.

¹⁰⁷ Monique Clesca, “Haiti’s Rule of Lawlessness: Why a Military Intervention Would Only Entrench the Island’s Problems”, *Foreign Affairs*, 10 de marzo de 2023; “Haitian-American leaders call on Biden to dump Ariel Henry”, *The Hill*, 24 de septiembre de 2023.

¹⁰⁸ El difunto Moïse ganó las elecciones de 2016 con poco menos de 600 000 votos y una participación inferior al 20 por ciento. Informe breve de Crisis Group, *Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock*, op. cit., p. 10.

rrosión institucional que generaron las elecciones organizadas de manera precipitada tras el terremoto de 2010¹⁰⁹.

VI. Conclusión

La catastrófica avalancha de violencia de pandillas en Haití, sin mencionar su colapso político y su emergencia humanitaria, han persuadido a las autoridades del país y a gran parte de su población de que no queda otra salida más que el apoyo armado del exterior. Si se planea y ejecuta adecuadamente, la misión multinacional liderada por Kenia, que tiene previsto enviar su primer pequeño contingente a Haití a principios de 2024, podría darles a los haitianos un respiro de la devastación de las pandillas y sentar las bases para las reformas que serán indispensables para su futuro bienestar.

Pero para el éxito de la misión será esencial prestar una atención rigurosa a las consideraciones tanto de corto como de largo plazo. Si las fuerzas son desplegadas antes de alcanzar el número de efectivos y el entrenamiento que les permita operar con eficacia y con la protección adecuada para sí mismas y para la población civil en los entornos urbanos de Haití, las pandillas bien podrían tomar la delantera y desacreditar toda la iniciativa. A menos que los esfuerzos de la misión se complementen con reformas de fondo y un acuerdo político que sea considerado legítimo por las facciones del gobierno y de la oposición, cualquier avance que pueda lograr correría un peligro inminente.

La posibilidad de una misión internacional que pueda ayudar a restaurar la seguridad de Haití y afrontar su crisis humanitaria les da a los haitianos una esperanza de seguridad y dignidad. Es esencial que no se desperdicie la oportunidad.

**Puerto Príncipe/Nueva York/Washington/Bruselas,
5 de enero de 2024**

¹⁰⁹ Informe breve de Crisis Group, *Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock*, op. cit.

Anexo A: Informes e informes breves de Crisis Group sobre América Latina y el Caribe desde 2020

Informes e informes breves especiales

COVID-19 y conflicto: siete tendencias para vigilar, Informe breve especial N°4, 24 de marzo de 2020.

A Course Correction for the Women, Peace and Security Agenda, Informe breve especial N°5, 9 de diciembre de 2020.

Ten Challenges for the UN in 2021-2022, Informe breve especial N°6, 13 de septiembre de 2021.

7 Priorities for the G7: Managing the Global Fallout of Russia's War on Ukraine, Informe breve especial N°7, 22 de junio de 2022.

Ten Challenges for the UN in 2022-2023, Special, Informe breve especial N°8, 14 de septiembre de 2022.

Seven Priorities for Preserving the OSCE in a Time of War, Informe breve especial N°9, 29 de noviembre de 2022.

Seven Priorities for the G7 in 2023, Informe breve especial N°10, 15 de mayo de 2023.

Ten Challenges for the UN in 2023-2024, Informe breve especial N°11, 14 de septiembre de 2023.

Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela, Informe sobre América Latina N°78, 20 de febrero de 2020.

Imaginando una resolución a la crisis venezolana, Informe sobre América Latina N°79, 11 de marzo de 2020.

Lazos rotos, fronteras cerradas: Colombia y Venezuela se enfrentan al COVID-19, Informe breve sobre América Latina N°42, 16 de abril de 2020.

La guerra cotidiana: Guerrero y los retos a la paz en México, Informe sobre América Latina N°80, 4 de mayo de 2020.

¿Milagro o espejismo? Pandillas y el desplome de la violencia en El Salvador, Informe sobre América Latina N°81, 8 de julio de 2020.

Bolivia se prepara para nuevas elecciones bajo la sombra del fraude, Informe breve sobre América Latina N°43, 31 de julio de 2020.

Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia, Informe sobre América Latina N°82, 6 de octubre de 2020.

Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte, Informe sobre América Latina N°83, 13 de noviembre de 2020.

Desorden en el borde: mantener la paz entre Colombia y Venezuela, Informe sobre América Latina N°84, 14 de diciembre de 2020.

Elecciones en Venezuela: ¿Qué viene después de la barrida de Maduro?, Informe sobre América Latina N°85, 21 de diciembre de 2020.

El efecto exilio: la oposición venezolana en el extranjero y las redes sociales, Informe sobre América Latina N°86, 24 de febrero de 2021.

Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia, Informe sobre América Latina N°87, 26 de febrero de 2021.

Los riesgos de unas elecciones amañadas en Nicaragua, Informe sobre América Latina N°88, 20 de mayo de 2021.

Violencia electoral e influencia ilícita en Tierra Caliente, Informe sobre América Latina N°89, 2 de junio de 2021.

Paro y pandemia: las respuestas a las protestas masivas en Colombia, Informe sobre América Latina N°90, 2 de julio de 2021

Haití: un camino hacia la estabilidad para una nación en shock, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°44, 30 de septiembre de 2021

Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia, Informe sobre América Latina N°91, 4 de noviembre de 2021

Cómo mitigar los riesgos de las reñidas elecciones de Honduras, Informe sobre América Latina N°45, 23 de noviembre de 2021

Otra forma de lucha: defendiendo la paz con las FARC en Colombia, Informe sobre América Latina N°92, 30 de noviembre de 2021

Cómo superar la fractura global sobre Venezuela, Informe sobre América Latina N°93, 17 de febrero de 2022

Cómo enfrentar un problema combustible: huachicoleo y violencia en México, Informe breve sobre América Latina N°46, 25 de marzo de 2022

Fervientes devotos en Brasil: Bolsonaro y los riesgos de un año de elecciones, Informe breve sobre América Latina N°47, 16 de junio de 2022

Tiempos difíciles en el refugio: cómo proteger a los migrantes venezolanos en Colombia, Informe de sobre América Latina N°94, 9 de agosto de 2022

Atrapados por el conflicto: cómo reformar la estrategia militar para salvar vidas en Colombia, Informe sobre América Latina N°95, 27 de septiembre de 2022

Un remedio para la fiebre carcelaria en El Salvador, Informe sobre América Latina N°96, 5 de octubre de 2022

¿Lazos incondicionales? Restaurar las relaciones entre Venezuela y Colombia, Informe sobre América Latina N°97, 1 de diciembre de 2022

El último recurso de Haití: las pandillas y la perspectiva de una intervención extranjera, Informe breve sobre América Latina y el Caribe N°48, 14 de diciembre de 2022

Proteger a los colombianos más vulnerables en el camino hacia la "paz total", Informe sobre América Latina N°98, 24 de febrero de 2023

México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen, Informe sobre América Latina N°99, 23 de junio de 2023

¿Nuevo amanecer o viejos hábitos? Resolver los dilemas de seguridad de Honduras, Informe sobre América Latina N°100, 10 de julio de 2023

Navegar la estancada política de Venezuela: el camino hacia las elecciones, Informe sobre América Latina N°101, 16 de agosto de 2023

El cuello de botella de las Américas: crimen y migración en el tapón del Darién, Informe sobre América Latina N°102, 3 de noviembre de 2023



International Crisis Group

Headquarters

Avenue Louise 235, 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38

brussels@crisisgroup.org

New York Office

newyork@crisisgroup.org

Washington Office

washington@crisisgroup.org

London Office

london@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation

Crisis Group also operates out of over 25 locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.