



Consejo de Seguridad

Distr. general
27 de febrero de 2025
Español
Original: inglés

Carta de fecha 24 de febrero de 2025 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

En una carta de fecha 29 de noviembre de 2024 de la Presidencia del Consejo de Seguridad ([S/2024/868](#)), los miembros del Consejo me solicitaron que les presentara una evaluación exhaustiva del contexto actual y de los esfuerzos en curso de las Naciones Unidas y la comunidad internacional en Haití. Los miembros del Consejo pidieron recomendaciones de nivel estratégico con todas las opciones del posible papel que podían desempeñar las Naciones Unidas, incorporando las enseñanzas extraídas de misiones anteriores, la evolución política y la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad en Haití. Las recomendaciones debían seguir una perspectiva a largo plazo orientada a mantener la seguridad y la estabilidad, para lo que debían abordarse las causas profundas de la crisis multidimensional del país. La solicitud hacía referencia a la carta de fecha 21 de octubre de 2024 dirigida al Secretario General por el Presidente del Consejo Presidencial de Transición ([S/2024/765](#), anexo), en la que este solicitaba que la Misión se transformara en una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

La Secretaría llevó a cabo la evaluación solicitada por el Consejo de Seguridad, con el apoyo de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH). Se llevaron a cabo amplias consultas con interlocutores haitianos, incluidos miembros del Consejo Presidencial de Transición, el Primer Ministro, partidos políticos, la sociedad civil y los altos mandos de la Policía Nacional de Haití. Otras consultas incluyeron a miembros del Consejo de Seguridad, Estados Miembros de la región, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), así como la dirección de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad. La Secretaría escuchó diversas opiniones sobre el futuro papel que podrían desempeñar las Naciones Unidas en Haití, incluida la posible transformación de la Misión en una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz que facilitara un apoyo internacional inmediato, sólido y sostenido para neutralizar a las bandas armadas.

Contexto actual

Haití sigue inmerso en una frágil transición política que comenzó tras el asesinato del Presidente Jovenel Moïse en julio de 2021. Se ha avanzado de manera desigual en la hoja de ruta para la celebración de elecciones y el restablecimiento de las instituciones democráticas antes de febrero de 2026, conforme a lo previsto en los acuerdos de gobernanza del 11 de marzo de 2024. Se han establecido órganos de transición como el Consejo Presidencial de Transición, un Primer Ministro Interino, un Gabinete, el Consejo Electoral Provisional y el comité directivo de la Conferencia



Nacional, mecanismo concebido para ampliar la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a la crisis, incluida la reforma constitucional. Sin embargo, las disputas sobre el reparto del poder han ralentizado la aplicación de la hoja de ruta para la transición, si bien estas disputas han sido menos frecuentes en los últimos tres meses. Las acusaciones de corrupción no resueltas contra tres miembros del Consejo Presidencial de Transición han contribuido a erosionar la confianza pública.

La prolongada transición política ha dado margen para que las bandas desafíen la autoridad del Estado. Como se destaca en varios informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) al Consejo de Seguridad, las bandas han sacado cada vez más provecho de la delincuencia organizada —secuestros, extorsión y tráfico de drogas, entre otros delitos— para obtener independencia financiera. Muchas de ellas han transcendido su papel de meras representantes de determinadas élites económicas y sociales. Los ataques de las bandas también se han vuelto más organizados, con mayor planificación, sofisticación táctica y acceso a armamento pesado. Los ataques de gran envergadura que tuvieron lugar en marzo y noviembre de 2024 en Puerto Príncipe y el departamento de Artibonito ilustraron esta tendencia, ya que las bandas aprovecharon momentos de inestabilidad política y demostraron su capacidad para llevar a cabo ataques coordinados a gran escala. Es probable que la violencia se recrudezca considerablemente durante el próximo período electoral, puesto que los líderes de las bandas buscan obtener inmunidad y legitimidad convirtiéndose en figuras políticas.

Las bandas están compuestas principalmente por niños y jóvenes varones de entre 10 y 30 años, que son reclutados en las zonas más empobrecidas. Obligan a mujeres y niñas a mantener relaciones con los miembros de las bandas. Se estima que entre un tercio y la mitad de los miembros de las bandas son niños, que cumplen funciones de vigilantes, mensajeros, escudos humanos o combatientes. Es poco frecuente que abandonen las bandas, ya que los desertores son sometidos a severos castigos y sus familias son objeto de represalias. En la actualidad, no hay ningún Gobierno o asociado internacional que apoye a los niños, jóvenes y mujeres que intentan salir de esta situación.

La violencia relacionada con las bandas se cobró la vida de al menos 5.601 personas en 2024, cifra que superó en más de 1.000 la de 2023. En diciembre, una banda ejecutó en el curso de varios días a 207 personas o más, y quemó o descuartizó los cadáveres para destruir las pruebas. La masacre de Pont-Sondé (Artibonito) del 3 de octubre, en la que murieron 100 personas, ilustra la magnitud de la expansión de las bandas fuera de la capital y la necesidad de una mayor movilidad y capacidad policial.

La violencia sexual de las bandas sigue siendo alarmante. Se utilizan las violaciones (incluidas violaciones colectivas) para, en combinación con las mutilaciones o ejecuciones, aterrorizar a las comunidades y expandir el control territorial de las bandas. La débil aplicación de la justicia se ha traducido en la impunidad generalizada de estas atrocidades.

Los departamentos del Oeste y Artibonito, que representan más del 40 % del electorado, son los más afectados por las bandas. La mayor parte de la capital (departamento del Oeste) se encuentra ya fuera del control del Estado, y las bandas imponen controles de carretera y actúan como autoridades *de facto*. La violencia y la coacción han trastocado la prestación de bienes y servicios públicos, intensificando los agravios entre las comunidades y el Estado. Existen múltiples zonas controladas por las bandas donde las autoridades estatales, incluida la policía, llevan años sin poder acceder o mantener una presencia permanente.

Las infraestructuras estratégicas —como las centrales eléctricas, las fábricas, los cables de fibra óptica y las instalaciones de combustible— son blanco frecuente

de atentados. El área metropolitana de Puerto Príncipe está cada vez más aislada, dado que los vuelos comerciales desde y hacia el principal aeropuerto internacional del país siguen suspendidos como consecuencia de los incidentes de disparos contra aviones en febrero y noviembre de 2024. Las bandas también controlan las principales carreteras de entrada y salida de la capital, de manera que tienen la ciudad rodeada.

La erosión de la autoridad del Estado queda patente en la destrucción de la infraestructura policial. Al 31 de diciembre de 2024, 67 de las 412 instalaciones policiales de Haití no estaban operativas, y cerca del 70 % de estas se encontraban en el departamento del Oeste. Muchas están situadas en zonas controladas por bandas o han sido demolidas o dañadas por incendios. De las 21 prisiones del país, 7 han quedado inservibles debido a la magnitud del daño causado por las bandas, incluidas las tres más grandes, todas ellas situadas en el departamento del Oeste. Los tribunales de primera instancia de Puerto Príncipe y Croix-des-Bouquets han quedado a su vez fuera de servicio por los ataques de las bandas.

Los hospitales y las escuelas son también objetivos frecuentes de la violencia de bandas. A nivel nacional, la proporción de establecimientos de atención hospitalaria que siguen funcionando a pleno rendimiento es de apenas un 28 %; el 54 % han cerrado y el 18 % funcionan con capacidad reducida. En el área metropolitana de Puerto Príncipe, el 43 % de estos establecimientos siguen funcionando, pero el 38 % han cerrado debido a la inseguridad. Más de 1.000 escuelas permanecen cerradas debido a la violencia, por lo que a enero de 2025 unos 200.000 niños se encontraban privados de educación. Desde el asesinato del Presidente Moïse los desplazamientos internos han experimentado un marcado aumento, y en el último año las cifras de desplazados han pasado de 330.000 a más de un millón, dado que los haitianos siguen huyendo de la violencia de bandas. Un reto adicional que enfrenta el país es el inminente retorno forzoso de un gran número de haitianos, lo que añade presión a la volatilidad del entorno.

La escalada de violencia ha obstaculizado gravemente la presencia internacional en Puerto Príncipe. Los riesgos para la seguridad y la falta de medidas de reducción del riesgo adecuadas han obligado a reducir temporalmente y de manera considerable el personal diplomático, de las Naciones Unidas y de las organizaciones no gubernamentales. La principal opción de evacuación sigue siendo un único helicóptero del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas con capacidad para 14 pasajeros, si bien este recibió disparos el pasado octubre. La incertidumbre con respecto a la financiación de donantes supone un obstáculo importante para la continuación de este servicio. En enero de 2025, varias bandas abrieron fuego contra vehículos con distintivo diplomático, causando una víctima mortal y seis heridos.

Causas profundas

La violencia de bandas es un síntoma de otras causas más profundas de inestabilidad arraigadas en la debilidad de las estructuras políticas, un régimen autocrático, la corrupción, los abusos y violaciones de los derechos humanos, la desigualdad y el subdesarrollo. Las frágiles instituciones estatales, en las que el uso indebido de los fondos públicos y de la ayuda internacional es generalizado, no han logrado garantizar los servicios esenciales. Esta situación se ha visto exacerbada por ciertos intereses políticos y económicos que pretenden monopolizar el acceso al poder político y a los mercados y se resisten a construir un Estado bien gestionado y de derecho. Entre los motivos de queja comunes figuran la corrupción estatal y la impunidad, como ilustra la indignación suscitada por las denuncias de malversación de fondos del programa petrolero PetroCaribe, las acusaciones de corrupción no resueltas contra tres miembros del Consejo Presidencial de Transición y las denuncias de una funesta alianza entre los grupos criminales y las élites económicas y políticas.

En las dos últimas décadas, y sobre todo desde el asesinato del Presidente Moïse en julio de 2021, se ha intensificado la proliferación ilícita de armas de fuego, lo que ha potenciado la inestabilidad y el control territorial por parte de las bandas. En un informe de 2020 de la Comisión Nacional Haitiana de Desarme, Desmantelamiento y Reintegración se estimó que había hasta 500.000 armas pequeñas en circulación. Según la UNODC, alrededor del 80 % de las armas de fuego destinadas a Haití que se incautaron y se sometieron a la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de los Estados Unidos de América entre 2020 y 2022 para su rastreo habían sido fabricadas en los Estados Unidos o importadas desde dicho país. Entre las armas traficadas, principalmente desde los Estados Unidos, figuran ahora armas de fuego de gran potencia. La UNODC informó de que el hecho de que las bandas cuenten con ciertos tipos de rifles parece indicar que existen rutas alternativas de tráfico de armas desde América del Sur. Este comercio se ha visto facilitado por la corrupción que existe dentro de las fuerzas del orden, las empresas de seguridad privada, las autoridades aduaneras y los círculos políticos.

La confluencia de redes delictivas transnacionales, una gobernanza débil y la corrupción generalizada ha desembocado en una crisis de tráfico de armas de fuego. Pese a las sanciones y el embargo de armas impuestos por las Naciones Unidas, las bandas siguen pudiendo acceder a armas de alto calibre, drones y dispositivos de visión nocturna, un equipamiento que supera al de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas de Haití. Las incautaciones siguen siendo mínimas, y las rutas del tráfico de armas se van adaptando para aprovechar la corrupción y la debilidad de las fuerzas de seguridad. Los deficientes sistemas de gestión de existencias de armamentos, la falta de rendición de cuentas y la corrupción han permitido que las armas fluyan hacia las bandas y entidades privadas.

Capacidades nacionales de seguridad

La Policía Nacional de Haití dirige las operaciones contra las bandas con el apoyo de las Fuerzas Armadas de Haití y la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, cuyo despliegue comenzó el 25 de junio de 2024. Sin embargo, carece de capacidad para mantener el control tras las operaciones, por lo que las bandas consiguen recuperar territorio. Pasados casi 30 años desde su fundación, la Policía Nacional sufre una grave escasez de personal y de equipamiento, mala gestión de los recursos, corrupción e injerencias políticas. El brusco cambio de las condiciones de seguridad en Haití de los últimos años ha puesto a prueba a la institución, que ha pasado de gestionar disturbios civiles a tener que realizar complejas operaciones contra las bandas, para lo que no cuenta con los medios suficientes en materia de contrataciones, capacitación o adquisiciones. A ello se suma una marcada tendencia de reducción del personal.

A pesar del aumento de la financiación gubernamental —incluidos 227,16 millones de dólares, el 9,27 % del presupuesto nacional para 2024-2025—, los recursos de la Policía Nacional de Haití siguen siendo insuficientes. En el ejercicio 2024/25 las consignaciones para la Policía Nacional aumentaron un 32,94 % con respecto al ejercicio anterior. Se recibe equipamiento y capacitación de donantes bilaterales, y las Naciones Unidas ofrecen apoyo estratégico y asesoramiento y gestionan un fondo para la profesionalización de la policía (conocido como fondo colectivo), que actualmente cuenta con 25,9 millones de dólares de su objetivo total de 28 millones.

Las amenazas a la seguridad se ven agravadas por las deficiencias en materia de gestión y control de fronteras de Haití. Las capacidades institucionales limitadas, las infraestructuras inadecuadas, la corrupción y la escasez de recursos dificultan la labor aduanera en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos terrestres. La UNODC señala

que los 391 km de frontera entre Haití y la República Dominicana siguen siendo extremadamente porosos; si bien hay solo cuatro pasos oficiales, existen más de 80 rutas ilegales conocidas, lo que facilita el flujo ilícito de armas, municiones, contrabando, drogas y personas.

El litoral de Haití, de una extensión de 1.771 km, sigue siendo muy vulnerable, dadas las escasas capacidades de patrullaje y la falta de mecanismos de vigilancia. La Guardia Costera de Haití, que depende de la Policía Nacional, cuenta con solo tres patrulleras operativas y menos de 150 efectivos, por lo que hay puntos de entrada críticos que quedan desprotegidos ante el tráfico y otras actividades delictivas. Lugares como Puerto de Paz, en el departamento del Noroeste, y otros puertos más pequeños del sur se han convertido en focos de tráfico ilícito de armas y drogas y de trata de personas. El reciente aumento de los ataques de las bandas contra activos marítimos en la bahía de Puerto Príncipe pone de manifiesto los crecientes riesgos para la seguridad. El refuerzo de la capacidad operativa, la mejora de la coordinación entre organismos, el intercambio de información a nivel regional y la inversión en tecnología son esenciales para hacer frente a la delincuencia transfronteriza.

Las Fuerzas Armadas de Haití, restablecidas en 2017 tras su disolución en 1995, cuentan con unos 865 efectivos, entre ellos 124 mujeres, pero siguen sin estar debidamente equipadas. Desde 2024, vienen desempeñando un papel cada vez más importante en el apoyo a las operaciones policiales contra las bandas y el mantenimiento de la seguridad en las zonas recuperadas. En agosto de 2024 comenzó una campaña de reclutamiento de 1.500 cadetes. En el presupuesto nacional para 2024-2025 se asignó a las Fuerzas Armadas un considerable aumento presupuestario: 53 millones de dólares (cerca de 7.000 millones de gourdes), frente a los 9.8 millones de dólares (1.295 millones de gourdes) del presupuesto anterior. Las Fuerzas Armadas reciben capacitación de asociados bilaterales, pero la BINUH no tiene el mandato de colaborar con ellas.

Enseñanzas extraídas

Las anteriores misiones de las Naciones Unidas dedicaron un nivel considerable de recursos al desarrollo de la policía y la creación de capacidades para restablecer la autoridad del Estado en las zonas afectadas por la violencia de bandas. En 2004, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros a desplegar la Fuerza Multinacional Provisional en Haití, de corto plazo, para ayudar a estabilizar Puerto Príncipe y otras zonas. A continuación se desplegó la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), que apoyó la creación de capacidades policiales por medio de capacitación y desarrollo de infraestructuras, además de brindar asistencia operacional y logística. La MINUSTAH ayudó a profesionalizar la plantilla de la Policía Nacional de Haití, que se amplió de 2.500 efectivos en 2004 a 14.800 al cierre de la Misión en 2017.

Durante el período de despliegue de la Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH), el reclutamiento de la Policía Nacional se ralentizó, en parte porque no se asignó financiación de donantes al plan de desarrollo estratégico para 2017-2021 de la Policía Nacional de Haití, que cuando se cerró la MINUJUSTH en 2019 alcanzaba una dotación de 15.404 efectivos.

El éxito de la MINUSTAH en la lucha contra la violencia de bandas se basó en las operaciones conjuntas del personal militar y de policía de las Naciones Unidas con la Policía Nacional de Haití, en el sólido mandato de uso de la fuerza y en una recopilación de información eficaz. Se estableció una red de inteligencia para el mantenimiento de la paz que proporcionó información valiosa, lo que permitió mejorar la conciencia situacional y planificar de forma más precisa. La implicación

de las fuerzas de las Naciones Unidas en la comunidad y los proyectos de impacto rápido para generar confianza también fueron clave.

Al llevarse a cabo la transición desde el mantenimiento de la paz, en octubre de 2019, se presuponía que continuaría el desarrollo policial y la estabilidad política. Las enseñanzas extraídas del pasado ponen de relieve la necesidad de un desarrollo policial continuo y de estrategias de titularidad nacional a largo plazo para hacer frente a las complejas interconexiones entre los intereses políticos y económicos, las desigualdades socioeconómicas y el fenómeno de las bandas en el país. A menos que exista un compromiso político nacional con estas prioridades y un apoyo internacional coordinado y constante que apunte a la misma dirección, los avances en materia de seguridad seguirán siendo temporales.

Apoyo internacional

A continuación se presenta una visión general de las tres medidas autorizadas actualmente por el Consejo de Seguridad para reforzar la estabilidad política, los buenos oficios y la seguridad en Haití y los retos a los que se enfrentan: a) la BINUH, una misión política especial creada en 2019; b) el régimen de sanciones establecido en 2022; y c) la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, autorizada en 2023. En los dos últimos casos, el Consejo actuó en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y determinó que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y la estabilidad en la región. Desde entonces, la crisis multidimensional de Haití se ha agravado considerablemente.

La Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití

En 2024, unas bandas exaltadas sobrepasaron la infraestructura de seguridad de la BINUH, lo que hizo necesarias dos evacuaciones parciales del personal. Al haberse suspendido desde noviembre de 2024 los vuelos comerciales de los Estados Unidos a Puerto Príncipe, el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas es el único medio con que cuenta la plantilla limitada de la BINUH que sigue operando en Puerto Príncipe para entrar y salir de la capital.

La BINUH interpone sus buenos oficios y brinda apoyo estratégico y asesoramiento al Gobierno. Tiene el mandato de promover y fortalecer la estabilidad política y la buena gobernanza, incluido el estado de derecho, preservar y fomentar un entorno pacífico y estable, incluso mediante un diálogo nacional inclusivo entre los haitianos, y promover los derechos humanos. La BINUH ayuda al Gobierno a reforzar la capacidad de la policía, planificar y llevar a cabo elecciones libres, limpias y transparentes, reducir la violencia comunitaria, promover la protección de los derechos humanos y la rendición de cuentas, fortalecer la gestión de la administración penitenciaria y avanzar en las reformas del sector de la justicia.

El papel de la BINUH en apoyo de la paz y la seguridad sigue siendo esencial para atender las causas profundas de la inestabilidad. Para mantener los avances en seguridad es necesario que la misión prosiga su mandato, ya que parte de su labor es impulsar el desarrollo institucional de la Policía Nacional de Haití y reforzar los efectivos y fortalecer la integridad de la fuerza policial. También es necesario su asesoramiento a la hora de aplicar una estrategia nacional para reducir la violencia de bandas y la violencia comunitaria, incluida la de género. El apoyo de la Oficina en materia de derechos humanos contribuye a reforzar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la Policía Nacional.

Además de su apoyo en cuestiones de seguridad, el apoyo de la BINUH a la transición democrática del país resulta clave. Si bien las elecciones son una prioridad, son solo el primer paso de un proceso político más amplio. La BINUH ha trabajado

en pro de un diálogo más amplio liderado por Haití, y sus buenos oficios serán cruciales para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud de los arreglos de gobernanza de transición del 11 de marzo.

La primera ronda de elecciones presidenciales está prevista para el 15 de noviembre de 2025. La participación política significativa de las mujeres y la juventud es esencial, y se espera que la BINUH prosiga sus esfuerzos en este ámbito.

El régimen de sanciones

El régimen de sanciones de las Naciones Unidas, por el que se impuso una prohibición de viajar y una congelación de activos selectivos, así como un embargo de armas, tiene un gran potencial para crear condiciones que permitan atender algunas de las causas profundas de la crisis. Actualmente, el conocimiento de las sanciones de las Naciones Unidas entre las autoridades haitianas y otras partes interesadas sigue siendo muy limitado. Dadas la falta de aplicación a nivel nacional y la reticencia a aplicar las sanciones, el régimen de sanciones tiene poco efecto, lo que ha mermado su eficacia. Solo se han aplicado sanciones a siete personas, seis de las cuales son miembros de bandas. Las sanciones, especialmente si se aplican a una lista más amplia de personas, siguen siendo un elemento integral de una estrategia global para estabilizar Haití.

La Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad

La Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad tiene la misión de prestar apoyo, incluido apoyo operacional, a la Policía Nacional de Haití para restablecer la seguridad, asegurar que se reúnan las condiciones para unas elecciones libres y limpias y velar por la seguridad de las infraestructuras críticas. Sus sólidas reglas de enfrentamiento son esenciales para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, la Misión se encuentra aún en fase de despliegue y no dispone de capacidades y equipamiento para operaciones sostenidas. Recientemente ha alcanzado los 1.000 efectivos, que proceden de las Bahamas, Belice, El Salvador, Guatemala, Jamaica, y Kenya, el país encargado. El número de efectivos actual es el 40 % de los 2.500 previstos en su concepto de operaciones. Dada la escalada de la violencia de bandas, es posible que se necesiten fuerzas adicionales (en la resolución [2699 \(2023\)](#) del Consejo de Seguridad, por la que se autoriza la Misión, y en la resolución [2751 \(2024\)](#), por la que se prorroga su mandato hasta el 2 de octubre de 2025, no se establece un límite máximo de personal uniformado).

Para aislar a las bandas y asegurar zonas clave, sobre todo en la zona metropolitana de Puerto Príncipe y el Bajo Artibonito, se debería reforzar la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad con unidades policiales especializadas para proteger las infraestructuras críticas, como puertos marítimos, aeropuertos, terminales petrolíferas y carreteras principales. La Misión debería tener un mandato claro para incautar, recoger, registrar y eliminar armas y municiones y otro material ilícito, en coordinación con la Policía Nacional de Haití, además de su mandato para prestar apoyo al redespunte de unidades policiales y aduaneras en todos los puertos de entrada y realizar otras actividades de control fronterizo.

La Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad ha establecido su cuartel general cerca del aeropuerto internacional de Puerto Príncipe y, en otras ubicaciones, 3 de las 12 bases de operaciones de avanzada previstas en su concepto de operaciones. Resulta esencial establecer el resto de las bases para que la Misión y la Policía Nacional de Haití puedan asegurar las zonas recuperadas a las bandas y acoger personal adicional. La Misión ha prestado apoyo a la Policía Nacional en patrullas y operaciones contra las bandas, protegiendo a los residentes, recuperando infraestructuras críticas y repeliendo ataques de bandas. Sin embargo, las importantes

carencias en materia de movilidad, autonomía logística y coordinación limitan su eficacia operacional.

La Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad depende de donantes para su equipamiento esencial. Muchos de sus vehículos blindados no son adecuados para el entorno urbano de Puerto Príncipe. La escasez de piezas de repuesto ha dejado inservibles el 50 % de los vehículos de combate. Las limitaciones de las capacidades habilitadoras, incluidos el apoyo aéreo, el apoyo médico y los sistemas de comunicación, reducen aún más la eficacia de la Misión y suscitan preocupación por la seguridad del personal. La Misión requiere mayores capacidades de inteligencia para poder planificar y realizar operaciones conjuntas de apoyo a la seguridad de manera eficaz. Debería considerarse la posibilidad de crear unidades especializadas adicionales que aporten información práctica para la planificación operacional.

El puesto de Representante Especial de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, previsto en su concepto de operaciones, resulta crucial y sigue sin cubrirse. Esta función es vital para la representación estratégica y coordinación de la Misión, así como para conciliar sus necesidades operacionales con las limitaciones de recursos. La falta de esta función ha hecho más difícil fijar objetivos comunes y trazar un camino claro para los países que aportan personal, financiación y equipamiento a la Misión.

Al haberse prorrogado el mandato de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad hasta el 2 de octubre de 2025, surgen interrogantes sobre la sostenibilidad de la financiación, lo que arroja dudas sobre la continuidad de sus operaciones. En su resolución 2699 (2023), el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de la Misión en el entendimiento de que el costo sería sufragado mediante contribuciones voluntarias y el apoyo de los distintos Estados Miembros y las organizaciones regionales. El fondo fiduciario de las Naciones Unidas solicitado por el Consejo de Seguridad para facilitar las contribuciones voluntarias a la Misión dispone de 110,8 millones de dólares en efectivo aportados por Alemania, el Canadá, España, Francia, Italia, la República de Corea, Singapur, Türkiye, y los Estados Unidos, y cuenta con un saldo de caja sin asignar de unos 48 millones de dólares. Sin embargo, se necesita mucho más.

Objetivos, opciones y estrategia

A partir del análisis del contexto, se han definido dos metas generales: a) a mediano plazo, reducir sustancialmente el control por parte de las bandas de territorio en la capital y en el departamento de Artibonito y de las infraestructuras críticas —puertos, aeropuertos y carreteras nacionales—; y b) a largo plazo, reforzar y consolidar las estructuras de seguridad y gobernanza para garantizar una estabilidad duradera, defender el estado de derecho y promover los derechos humanos para todos. Un objetivo clave de ambas metas es proteger a la población de la violencia de bandas, lo que requiere un enfoque integral con perspectiva de género. Se debe trabajar en ambas metas en paralelo, prestando especial atención a la meta a mediano plazo.

Meta a mediano plazo

Para alcanzar la meta a mediano plazo, se deben lograr los siguientes objetivos clave: a) despojar a las bandas del control de zonas e infraestructuras clave de Puerto Príncipe y Artibonito, el granero del país, e impedir que se trasladen con sus armas a otras partes de Haití; b) mantener una presencia constante de las fuerzas del orden en las zonas recuperadas para garantizar una seguridad integral; c) asegurar los principales puertos, aeropuertos y rutas nacionales y restituir su plena operatividad; d) restablecer la confianza de la comunidad en las fuerzas del orden, a medida que disminuyan los casos de violaciones de los derechos humanos y corrupción en sus

filas; e) crear las condiciones propicias para avanzar en el proceso político, incluida la celebración de elecciones inclusivas, participativas y creíbles; y f) reducir el tráfico ilegal hacia Haití de armas, drogas y otras mercancías ilícitas.

Para lograr estos objetivos, la Policía Nacional de Haití necesitará el apoyo de componentes policiales y militares bien equipados, con una huella mínima y unidades de alta movilidad. Toda misión que lleve a cabo operaciones para neutralizar bandas armadas debe contar con un mandato sólido en virtud del Capítulo VII de la Carta con la posibilidad del uso de la fuerza —no solo como último recurso—, sin dejar de respetar estrictamente las reglas de enfrentamiento acordadas.

Opciones

La Secretaría llevó a cabo una evaluación exhaustiva de las distintas formas en que las Naciones Unidas pueden contribuir a cumplir el objetivo a mediano plazo de reducir sustancialmente el control territorial de las bandas.

En este momento no se considera viable la transición a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Esta opción podría plantearse una vez que se haya avanzado considerablemente en la reducción sustancial del control territorial que tienen las bandas.

Una estrategia de doble vía, en que las Naciones Unidas asuman nuevas funciones que permitan a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, la Policía Nacional y las autoridades haitianas reducir sustancialmente el control territorial por parte de las bandas mediante la imposición de la paz, constituye una opción más realista. Como se ha descrito en los párrafos anteriores, esto requeriría contar con un mandato sólido para el uso de la fuerza y con las capacidades necesarias para efectuar operaciones selectivas contra las bandas.

1. Brindar apoyo logístico y operacional de las Naciones Unidas a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad

La primera vía consistiría en el apoyo logístico y operacional de las Naciones Unidas a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, a fin de mejorar su capacidad para efectuar operaciones eficaces contra las bandas. Cuando se encuentre completamente desplegada y disponga de los recursos adecuados, la Misión será la solución más viable para alcanzar el objetivo de mediano plazo de reducir el control territorial de las bandas. En el contexto actual, la ventaja comparativa de la Misión frente a una hipotética operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz reside en su sólido mandato de uso de la fuerza para efectuar operaciones selectivas contra las bandas junto con la Policía Nacional de Haití.

A la hora de aplicar la nueva estrategia propuesta, un elemento esencial sería establecer una oficina de apoyo de las Naciones Unidas, financiada con cargo a las cuotas para el mantenimiento de la paz. Esta oficina brindaría un amplio apoyo logístico y operacional de las Naciones Unidas a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, además de un conjunto limitado de medidas de apoyo no letal a la Policía Nacional de Haití cuando lleve a cabo operaciones conjuntas o coordinadas junto con la Misión. También sería necesario aumentar el número de efectivos de la Misión y reforzar sus capacidades de uso militar y su equipamiento letal proporcionados de manera bilateral por Estados Miembros, a fin de subsanar las carencias actuales. De este modo, la financiación de la Misión pasaría a adoptar un modelo híbrido más estable y predecible que incluiría una financiación considerable con cargo a las cuotas para el mantenimiento de la paz en combinación con mayores contribuciones voluntarias.

La oficina de apoyo permitiría brindar capacidades de apoyo críticas a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, proporcionando una base de recursos estable y predecible para la realización de las operaciones y la posible ampliación de los efectivos de la Misión. La propuesta sería que la oficina de apoyo se encargara de las siguientes funciones:

- a) Brindar apoyo logístico y operacional integral a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad a través de un modelo híbrido de financiación mediante cuotas para el mantenimiento de la paz, para el apoyo logístico y operacional, y contribuciones voluntarias, para otras formas de apoyo adaptado a las necesidades de la Misión, como el pago de estipendios, que brinde una financiación estable y predecible y establezca una base que permita a la Misión alcanzar su plena capacidad operacional según lo definido en el actual concepto de operaciones. Dicho apoyo podría abarcar el conjunto completo de apoyo logístico, administrativo y operacional que por lo general se presta a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, aunque con un alcance limitado, dada la dotación prevista y la zona geográfica de operaciones de la Misión. Las esferas de apoyo podrían incluir alojamiento, servicios vitales (alimentos, combustible y agua), movilidad (transporte terrestre, control de desplazamientos, aviación), capacidad médica en Haití y fuera del país (incluida la evacuación médica a niveles de atención más avanzados), ingeniería y gestión de instalaciones, suministros generales, y comunicaciones, tecnología de la información y sistemas de información geográfica;
 - i) El uso de financiación mediante cuotas permitiría prestar otros tipos de apoyo, como para la rotación de contingentes y las adquisiciones locales. Se adaptaría a las necesidades operacionales de la Misión, por ejemplo estableciendo y prestando apoyo a bases temporales de operaciones y otros despliegues operacionales temporales. El apoyo prestado a la Misión también tendría que ajustarse a cualquier alteración del modelo operacional, la dotación o la huella de despliegue, u otros cambios importantes;
 - ii) La prestación de apoyo a los distintos Estados Miembros que contribuyen a la Misión podría regirse por los procesos relativos al equipo de propiedad de los contingentes de las Naciones Unidas. Al financiarse el apoyo a través de cuotas se aplicaría el marco de rendición de cuentas de las Naciones Unidas, incluidos el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada y otros marcos normativos. Esto también contribuiría a mejorar la estabilidad y previsibilidad de los mecanismos de apoyo y a fortalecer la rendición de cuentas a través de los procesos financieros, contractuales y de presentación de informes establecidos por las Naciones Unidas;
- b) Proporcionar a la Policía Nacional de Haití un conjunto limitado de medidas de apoyo no letal y creación de capacidades, financiados en gran medida a través de contribuciones voluntarias. De forma paralela, podría utilizarse financiación mediante cuotas para prestar apoyo a la realización de operaciones conjuntas de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad y la Policía Nacional construyendo instalaciones operacionales que permitan la planificación y supervisión conjuntas de las operaciones por parte de la Misión y la Policía Nacional y proporcionando una base para recopilar, almacenar y compartir información operacional sensible y mejorar la interoperabilidad entre la Misión y la Policía Nacional;
- c) Reforzar las capacidades de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad y de la Policía Nacional de Haití para recopilar y analizar datos de inteligencia en la realización de operaciones conjuntas. Contar con capacidades que faciliten las operaciones conjuntas, como un centro conjunto de operaciones, apoyo de sistemas de información geográfica y vigilancia mediante vehículos aéreos no tripulados, financiadas mediante cuotas para el mantenimiento de la paz, permitiría a

la Misión y a la Policía Nacional efectuar operaciones eficaces, que estén basadas en datos de inteligencia, respondan a las cuestiones de género y hagan frente a los riesgos multidimensionales que plantean las bandas armadas. Dichas capacidades mejorarían la conciencia situacional y la planificación operacional y apoyarían la aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas;

d) Crear capacidad de aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajena a la Organización. Estas capacidades, financiadas mediante cuotas para el mantenimiento de la paz, serán necesarias para el cumplimiento del mandato de la oficina de apoyo y resultan esenciales para la vigilancia y la evaluación de riesgos que posibilitan la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, condición previa a todo apoyo de las Naciones Unidas a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad y a la Policía Nacional de Haití. La Misión sigue teniendo la responsabilidad de establecer y aplicar un mecanismo de cumplimiento para prevenir las violaciones y los abusos de los derechos humanos, en particular la explotación y los abusos sexuales, tal y como lo solicitó el Consejo de Seguridad en su resolución [2699 \(2023\)](#). Esto debería acompañarse de sólidas medidas preventivas. Asimismo, debería determinarse la fuente de financiación para el oportuno apoyo a las víctimas.

Liderazgo de los Estados miembros

La estrategia de utilizar una oficina de apoyo de las Naciones Unidas como facilitadora de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad dará resultado siempre que se refuerce el liderazgo de los Estados miembros. Esto podría lograrse formando un grupo permanente de asociados que le ofrezcan a la Misión dirección estratégica, supervisión y toma de decisiones. Entre las funciones clave de este grupo podrían figurar: a) obtener las contribuciones voluntarias necesarias para el apoyo logístico y operacional que las Naciones Unidas no puedan brindar, incluidas capacidades de uso militar, equipamiento letal y estipendios para el personal; b) facilitar la generación de fuerzas y la rotación de los contingentes en caso necesario; y c) ejercer funciones de representación estratégica y coordinación para la Misión. El grupo permanente trabajaría en estrecha colaboración con el Representante Especial de la Misión.

2. Posibilitar una mejor ejecución del mandato de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití y su asunción de nuevas responsabilidades

En la segunda vía, se debe posibilitar una mejor ejecución del mandato político de la BINUH para facilitar la estabilidad política y las reformas de la gobernanza. Los buenos oficios, el apoyo al diálogo político y la asistencia electoral de la BINUH resultan fundamentales en el marco de los esfuerzos internacionales para concluir la transición y establecer instituciones estatales elegidas legítimas.

A mediano plazo, además de apoyar el diálogo político y los preparativos para el proceso electoral, la BINUH se centraría en las prioridades enunciadas a continuación, que son clave para el éxito de las medidas coercitivas contra las bandas. Su ejecución se guiaría por las prioridades y la disponibilidad de recursos:

a) Diseñar y apoyar programas de desvinculación y salida segura de las bandas, también para niños, jóvenes y mujeres reclutados a la fuerza. Es esencial complementar las operaciones policiales y judiciales con la creación de una vía segura, fiable, estructurada y con perspectiva de género para quienes estén dispuestos a abandonar las bandas. Este enfoque, al interrumpir el reclutamiento, aporta sostenibilidad a los éxitos operacionales. Por medio de intervenciones comunitarias específicas, como campañas de sensibilización, y mayores intervenciones de

reducción de la violencia comunitaria, estos programas se enfocarían en las bandas en las que ya existan tensiones internas o desilusión, en las comunidades donde se pueda reforzar la presencia del Estado para evitar el resurgimiento de las bandas, y en los barrios que ofrezcan alternativas económicas viables que permitan canalizar hacia medios de vida sostenibles a quienes abandonen las bandas. La rendición de cuentas seguiría siendo fundamental, de manera que la desvinculación no se asocie a la impunidad;

b) Apoyar a las autoridades haitianas en el manejo de la reclusión de personas de alto riesgo. Esto entraña la adopción de medidas para garantizar la reclusión en condiciones seguras y humanas de las personas en un centro de alto riesgo. Dicho centro se crearía en el marco de las iniciativas bilaterales existentes en apoyo de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, y sería gestionado por la Dirección de la Administración Penitenciaria, con el apoyo de la BINUH y con la supervisión adicional de oficiales penitenciarios internacionales;

c) Apoyar a las autoridades en el enjuiciamiento de las personas de alto riesgo detenidas. También es necesario prestar un firme apoyo a las autoridades para investigar, enjuiciar y recluir a las personas de alto riesgo detenidas por la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad. Dicho apoyo debería dirigirse a la administración de justicia de Puerto Príncipe, a través de una célula de la BINUH de apoyo a la fiscalía compuesta por expertos en ciencia forense, criminalística, investigación financiera, cuestiones de violencia sexual y de género, y otras especialidades determinantes;

d) Posibilitar la aplicación efectiva por parte de las autoridades haitianas de las sanciones de las Naciones Unidas, especialmente el embargo de armas. Podría crearse una dependencia específica de apoyo integrado a las sanciones dentro de la BINUH, para aumentar la conciencia sobre el régimen de sanciones; capacitar y asistir a las autoridades competentes, así como a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, en la aplicación de las sanciones; y servir de punto focal a las autoridades haitianas para la creación de capacidades técnicas relativas a la aplicación de sanciones, lo que incluye el apoyo a la hora de desarrollar procesos normativos nacionales para imponer el embargo de armas, la congelación de activos y la prohibición de viajar. Dado que la violencia armada, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito no se limitan a Puerto Príncipe, la dependencia habría de tener capacidad para operar en todo el país, lo que requeriría incrementar la seguridad de la BINUH y su acceso a activos aéreos de manera que pudiera ejecutar su mandato en todos los departamentos. La ejecución de un mandato ampliado con más apoyo técnico y recursos puede complementarse por medio de dependencias especializadas centradas en la gestión de armas y municiones, para ayudar a Haití a gestionar sus existencias de armas y municiones, y en la gestión de fronteras, para apoyar la aplicación de la congelación de activos, el embargo de armas y la prohibición de viajar. Por último, la implicación de las Naciones Unidas también debería contribuir al desarrollo de un proceso nacional para aplicar la congelación de activos e informar al respecto;

e) Establecer un mecanismo conjunto con el Gobierno para coordinar y verificar la gestión de equipamiento específico proporcionado a la Policía Nacional de Haití por los asociados, como los vehículos tácticos, las armas de fuego y las municiones. Este mecanismo conjunto, apoyado por el personal de policía de la BINUH y estrechamente coordinado con este, también se encargaría de verificar el control de las armas de fuego y municiones ilegales incautadas a las bandas y los grupos de autodefensa.

Resulta igualmente importante que la BINUH pueda cumplir su mandato sin que se lleven a cabo más evacuaciones temporales ante repuntes de la violencia de bandas,

los cuales probablemente continuarán. Esta prioridad operacional puede alcanzarse en 2025 por medio de recursos de seguridad adecuados y costoeficientes, financiados de manera conjunta con los de la nueva oficina de apoyo, en función de las necesidades. Esto probablemente requeriría también un aumento sustancial del presupuesto ordinario de la BINUH en 2026. Al estar mejor protegida, y en estrecha colaboración con la UNODC, la BINUH podrá cumplir las prioridades señaladas.

Hipótesis y necesidades

Estas propuestas de funciones para las Naciones Unidas en Haití se basan en las siguientes hipótesis:

Haití

- Haití liderará el restablecimiento de la autoridad del Estado y del estado de derecho, con una gran implicación nacional y un proceso político inclusivo.
- La BINUH necesita facilitadores de seguridad adicionales, lo que tendrá consecuencias para su presupuesto.
- La Policía Nacional de Haití dirigirá la lucha contra las bandas delictivas, con el apoyo de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad y de las Naciones Unidas.

Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad

- El Consejo de Seguridad seguirá autorizando un mandato sólido para el uso de la fuerza hasta que se resuelvan las dificultades relacionadas con la protección y amenazas a la seguridad actuales. El mandato de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad y su pleno despliegue seguirán siendo cruciales hasta que las bandas dejen de controlar zonas clave y las fuerzas del orden mantengan una capacidad y una presencia constantes.
- La provisión de un conjunto de medidas de apoyo integral de las Naciones Unidas a la Misión requiere una inversión considerable del presupuesto de mantenimiento de la paz.
- Ciertos Estados Miembros clave ofrecerán a la Misión dirección estratégica, rendición de cuentas y capacidades esenciales, incluidos medios letales y no letales y estipendios, por medio de mayores contribuciones voluntarias.
- Los Estados Miembros aumentarán las contribuciones de personal hasta alcanzar el número necesario para ejecutar eficazmente el mandato de la Misión.

Oficina de apoyo

- Será necesario formalizar la relación entre la oficina de apoyo y la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad, entre otros creando un proceso para acordar cambios en la dotación, la estructura, la huella operacional y otras necesidades de apoyo de la Misión.
- Se requerirán acuerdos entre las Naciones Unidas y los países que aporten personal a la Misión, a fin de mantener una rendición de cuentas adecuada sobre el uso de la financiación mediante cuotas para el mantenimiento de la paz.
- Las condiciones de seguridad imperantes, las limitaciones en materia de infraestructura y los escasos servicios comerciales disponibles conllevarán dificultades considerables para el establecimiento de la oficina de apoyo y requerirán una ejecución por etapas de la prestación de apoyo.

- La viabilidad del apoyo logístico y operacional de las Naciones Unidas depende de que los Estados miembros aporten contribuciones voluntarias suficientes para subsanar las carencias de la Misión en términos de personal, equipamiento de uso militar y medios letales.

Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití

- Se necesitarían recursos adicionales del presupuesto ordinario para proveer medios de seguridad adecuados que permitan el regreso de todo el personal de la BINUH.
- A partir de 2026 sería necesario ir introduciendo más recursos de manera gradual para apoyar un programa de desvinculación, la aplicación de las sanciones, la recopilación y el análisis de información, y la gestión de las capacidades de la Policía Nacional. Estas necesidades adicionales podrían incluirse en el proyecto de presupuesto por programas para 2026 si el Consejo de Seguridad toma una decisión entre marzo y abril.

Meta a largo plazo

A fin de alcanzar la meta a largo plazo de consolidar las estructuras de seguridad y gobernanza de Haití para garantizar una estabilidad duradera, defender el estado de derecho y promover los derechos humanos para todos, el Consejo de Seguridad deberá considerar la posibilidad de introducir cambios en la huella de las Naciones Unidas antes de que concluya la labor de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad.

Entre los objetivos clave para lograr la meta a largo plazo figuran los siguientes: unas fuerzas de seguridad de Haití, incluidas la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, bien capacitadas y equipadas para combatir la violencia de las bandas y hacer cumplir la ley de manera efectiva; una mejor protección y promoción de los derechos humanos para todos; instituciones estatales elegidas democráticamente y estructuras de gobernanza cada vez más transparentes y responsables; el respeto del estado de derecho, con un sistema judicial y penitenciario más eficaz; y una estabilidad política que favorezca el desarrollo sostenible.

Es prematuro anticipar el mandato, el alcance y la estructura de una misión de las Naciones Unidas que pueda alcanzar esta meta a largo plazo, así como la posible necesidad de componentes militares y policiales. Estas decisiones dependerán del efecto de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad en las condiciones de seguridad, de la sostenibilidad de estos logros y de los avances del proceso político.

Conclusión

Cada nueva oleada de ataques criminales contra las comunidades e instituciones haitianas es un recordatorio inquietante de que el tiempo apremia. Debemos actuar con rapidez. Estoy convencido de que la ejecución por etapas del apoyo de las Naciones Unidas descrito anteriormente puede invertir la alarmante y creciente tendencia que ha mostrado la violencia de bandas a lo largo de 2024 y a principios de 2025. Poco a poco, la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad ha ido encarnando un verdadero esfuerzo multinacional de apoyo a Haití. Todos debemos respaldarla en su labor inmediata y digna de crédito de ayudar a la Policía Nacional de Haití a luchar contra las bandas armadas, impedir su expansión territorial y proteger al pueblo haitiano.

Será esencial utilizar las cuotas de mantenimiento de la paz para brindar apoyo logístico y operacional de las Naciones Unidas a la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad. Los Estados Miembros que aportan a la Misión deben respaldar el liderazgo operacional de Kenia de forma aunada mediante la toma de decisiones y la

dirección en cuestiones políticas y estratégicas. Exhorto a todos los Estados Miembros a que mantengan su compromiso con la Misión aportando la financiación y el personal necesarios. También insto a los Estados Miembros a que redoblen sus esfuerzos para detener el flujo ilícito de armas y municiones que alimentan la violencia en Haití, en particular mediante la prevención y el refuerzo de la aplicación del embargo de armas.

El llamamiento al mantenimiento de la paz no ha sido desoído. La Secretaría ha examinado detenidamente esta opción, y estamos dispuestos a examinarla de nuevo una vez que se alcance la fase de estabilización en la ejecución del mandato de la Misión.

El éxito de la transición política en Haití es fundamental para fortalecer la colaboración internacional. En última instancia, las iniciativas internacionales dirigidas a mejorar las condiciones de seguridad deben ir acompañadas de medidas nacionales para poner fin a la crisis política. Estas son las dos vías indispensables e interdependientes para hacer avanzar al país hacia el restablecimiento del estado de derecho, el fortalecimiento de las instituciones y las condiciones propicias para la celebración de elecciones.

(Firmado) António Guterres
