

Pautas para la presentación de la Propuesta de Políticas y Líneas de Acción (PLA)

El PLA es un informe original, presentado de modo sucinto, realizado a partir de la reflexión y los resultados del tema desarrollado en el transcurso de la investigación.

El objetivo del informe es enunciar los núcleos problemáticos y los conflictos sociales estudiados; los actores públicos y no estatales involucrados especificando sus posiciones, funcionamiento, tensiones y relaciones. El segundo aspecto se centra en proponer políticas públicas y/o medidas para la acción dirigidas a los partidos políticos, movimientos y organizaciones sociales, considerando sus diferentes dimensiones y contextos sectoriales y territoriales.

Con este perfil de informes CLACSO intenta ampliar la difusión de las investigaciones producidas por los/as académicos/as de América Latina y el Caribe, en el ámbito del pensamiento social y la acción política. Además, tiene la finalidad de transferir conceptos e instrumentos que contribuyan a repensar y abordar políticas públicas y acciones específicas, en diferentes campos del mundo de las relaciones y prácticas políticas.

Particularmente, se busca que estos informes incluyan proposiciones que favorezcan el diseño y aplicación de líneas de acción específicas, contemplando la identificación de actores e instituciones involucrados y/o el establecimiento de los escenarios contextuales que permiten el logro de los objetivos y resultados esperados.

El informe debe ser transmitido en un lenguaje claro, conciso y amigable, en lo posible sin citar autores ni otros trabajos, orientado a que su lectura resulte fácilmente comprensible para un conjunto de lectores diversos, amplio con distinta formación: investigadores, políticos, funcionarios, militantes y público en general. El PLA debe ser un texto autocontenido y NO debe remitir al informe o ensayos elaborado por el/a autor/a ni ser un resumen de dicho trabajo. Se sugiere NO anexar bibliografía.

Con la intención de facilitar la exposición y el acceso a su línea argumentativa, el PLA debe dividirse en tres partes. El documento debe ser completado dentro de esta misma plantilla. Se solicita mantener la estructura y no modificar los subtítulos.

Políticas y líneas de acción [PLA]

Nombre del/la autor/a: Germana Dalberto	Correo electrónico: dalberto.germana@gmail.com
Institución: Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Fecha de entrega: 06 de Abril de 2015

Indicar un título breve y directo para el del documento. Máximo: 75 caracteres con espacios

As políticas de segurança das Nações Unidas e os desafios à transição democrática da Polícia Nacional Haitiana (PNH)

Resumen de los datos biográficos más relevantes del/la autor/a. Máximo: 150 caracteres con espacios

Atualmente, cursa Doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo – USP e diploma superior em Pensamento Latino-Americano e Caribenho pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais – CLACSO. Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2015). Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS (2014). Especialista em Política Criminal (2012) e Bacharel em Ciências Sociais (2014), ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria (2010) e Advogada pela OAB/RS.

CINCO PALABRAS CLAVE	3. NAÇÕES UNIDAS - MINUSTAH
1. TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA	4. COLONIALIDADE
2. HISTÓRIA DO HAITI	5. REFORMA DA POLÍCIA NACIONAL HAITIANA - PNH

1. PRESENTACIÓN

Introducir los temas, problemas y escenarios estudiados, determinado los actores involucrados.

A investigação dedica-se a compreender as relações de colonialidade têm operado o processo de transição democrática no Haiti, por meio de uma análise histórica sobre o anterior período ditatorial e sobre as recentes estratégias de transição, fortalecimento e institucionalização da cultura da democracia e dos direitos humanos nas instituições de justiça e segurança haitianas. Inicialmente, refletiu-se, no marco da história colonial e pós-colonial do Haiti, como as relações de colonialidade são formadas, rompidas, ressignificadas, ou mesmo intensificadas pelas práticas políticas implementadas pelo nascente Estado haitiano e, depois, pelas novas intervenções estrangeiras.

Alvo do imperialismo norte-americano em 1915, numa ocupação pelos marines que durou dezenove anos, e, mais tarde, do ciclo de ingerências das Nações Unidas, iniciado em 1990, a nação caribenha tem sua independência, duramente conquistada, cada vez mais corroída pela intensa presença estrangeira, como a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti), que lá está há quase 11 anos. Tendo como pano de fundo este retrato histórico, num segundo momento, analisou-se o processo de construção democrática do Haiti, evidenciando as conquistas, as possibilidades e os principais desafios à real consolidação do Estado de Direito haitiano, diante da intensa presença estrangeira. A investigação esteve centrada sobre o sistema de justiça criminal, com enfoque sobre o processo de formação da Polícia Nacional Haitiana (PNH), considerado um dos mais importantes passos à democratização do país. Dados os limites dessa proposta, focaremos esta PLA sobre o processo de reforma da PNH.

2. ANÁLISIS POLÍTICO

Realizar un breve análisis político o reflexión en relación con el objeto de estudio.

A Organização das Nações Unidas (ONU), ao longo do tempo, desenvolveu uma ampla política de apoio aos seus Estados-membros para a implementação de instituições essenciais ao Estado de Direito, como as de justiça e de segurança – concebidas como aparatos indispensáveis à prevenção de conflitos violentos e à manutenção da ordem internacional. O programa que mais tem se destacado, tanto pela sua extensão, como pela aceitabilidade com que vem tendo a sua aplicação em vários países do mundo, é o Programa de Reforma do Setor de Segurança (Security Sector Reform, em inglês), conhecido pela sigla SSR. Esse programa tem por objetivo implementar ou reformar instituições de justiça e segurança (especialmente polícia, presídios e sistema judiciário) em nações que vivenciaram algum conflito violento, que estão passando por uma transição democrática ou que estão em fase de “desenvolvimento”. É importante mencionar que, o surgimento desse programa e a expansão das políticas de missão de paz pela ONU, deu-se após a Guerra Fria, quando a organização tomará para si o papel de desenvolver um amplo programa de segurança e domesticação da arena internacional, com intervenções pró-democracias, que normalizam os países que, potencialmente, ameaçam a segurança internacional. A organização reconceituará suas ações em termos de gestões de risco. Uma variedade de áreas que não eram vistas, nem percebidas como relacionadas à segurança, todas, por sinal, características aos países antes colonizados, passam a ser incorporadas pelos seus discursos e práticas políticas.

O Haiti, ao lado de outros países, será objeto de uma série de intervenções onusianas que, iniciadas em 1990, com o objetivo de promover eleições democráticas, retornarão em 1993, quando a organização implementa uma missão depois da outra até 2000, quando retira-se oficialmente. Em 2004, mais uma vez, as Nações Unidas retornam ao Haiti com a MINUSTAH, tendo como objetivo central estabilizar o governo e fortalecer as instituições do Estado de Direito, especialmente, as de segurança pública, como a Polícia Nacional Haitiana (PNH). O vácuo político sentido pela ausência do exército (depois que Aristide, então presidente, declarou sua extinção), logo foi preenchido pelo nascimento da PNH, que veio a se constituir como um dos mais importantes instrumentos de poder do país. Era o princípio de um projeto de separação entre exército e polícia, cabendo aos últimos a responsabilidade civil e criminal, já prevista pelo artigo 134 da Lei 1947/03/29 no Haiti. A comunidade internacional, com a MINUSTAH, passou a depositar todas as suas esperanças na PNH e, segundo ela, a instituição daria estabilidade ao governo, sendo uma oportunidade fundamental para estabelecer uma instituição profissional capaz de garantir a ordem pública e o respeito ao Estado de Direito no Haiti. A constituição inicial da PNH, contudo, foi concebida num curto período de tempo, para satisfazer as pressões internas do calendário dos Estados Unidos, que liderou a primeira missão da ONU ao país. A primeira turma da PNH entrou para a Academia em fevereiro de 1995, e em junho de 1995 já estava graduada e “pronta” para atuação nas ruas. Além disso, muitos componentes do Exército passaram integrar a instituição. O exército constitui-se historicamente como um instrumento indispensável à conquista e à permanência de grupos de poder no governo haitiano e, o seu fim, como instituição estatal, não significou a dissolução completa de seus grupos de influência ou mesmo a eliminação de seus membros. A previsível deficiência na nova polícia justificou a atuação das forças estrangeiras para além dos seus mandatos, agindo, muitas vezes, independentemente do controle da PNH – como se viu em 1995 e em grande parte de 1996 – e ainda hoje é possível verificar isso com a MINUSTAH. Apesar da centralidade que a composição da PNH tem à ONU, durante a pesquisa de campo, realizada em 2013 e 2014, este trabalho verificou que as forças de segurança da atual missão de paz, muitas vezes agem sem informar os policiais haitianos ou, até mesmo antes deles – ao contrário do que estabelece o mandato. Além do mais, é possível perceber a presença de relações de

colonialidade na implementação do SSR pelos policiais estrangeiros da ONU, que desconsideram os saberes e práticas locais dos haitianos, sobretudo quanto às formas históricas pelas quais aquela sociedade tem solucionado seus conflitos, para a formulação das políticas públicas de segurança. Isso vem dificultando a apropriação local dos modelos estrangeiros de segurança, isto é, o reconhecimento desta nova instituição policial pela maioria da sociedade haitiana e, logo, não é possível perceber, mesmo depois de quase 11 anos de presença da ONU, um impacto real no país.

Parece-nos, assim, como já testemunhado no passado, que a instituição policial e sua transição democrática estão sendo instrumentalizadas pelas intervenções estrangeiras no país. Por um lado, as políticas empreendidas no Haiti são orientadas, em sua grande maioria, pela velha lógica eurocêntrica que informou o colonialismo e o imperialismo, preservando os eixos racistas e mercantis fundamentais daquela racionalidade nas próprias tecnologias de controle e segurança contemporâneas. O que percebemos no uso indevido do território pelos estrangeiros, que utilizam o país e sua sociedade como cenário e laboratório de treinamento militar e lucratividade com a compra de novos equipamentos e melhores salários (oferecidos pela ONU). Por outro lado, essas interferências estrangeiras dificultam a transição democrática das instituições de justiça e segurança no Haiti, como a PHN, tanto no plano cultural como na institucionalização, no momento que formam uma nova relação militar (pelos exércitos estrangeiros) com a sociedade e governo haitiano (sem falar na relação de dependência). O argumento é de que a forma como o aparato de segurança é instrumentalizado pelas intervenções estrangeiras revela-nos muito sobre a manutenção das relações de colonialidade para com a sociedade haitiana. Desde a colonização, as regras de diferença são inseridas e garantidas através de diferentes estratégias de controle e segurança e, como veremos, as ocupações armadas dos estrangeiros se tornam, desse modo, um mecanismo indispensável a sustentação da cisão colonial dos “dois Haitis”, firmando as elites nacionais haitianas no poder, em troca da dependência econômica, e criminalizando e discriminando a cultura, a língua e os saberes da maioria da população camponesa.

3. PROPUESTAS

Conjunto de sugerencias y proposiciones en términos de políticas públicas y/o acciones orientadas a los movimientos sociales. En dos perspectivas temporales: de corte inmediato y de largo plazo o estructurales.

1. Repensar e reformular as linhas que orientam as políticas públicas de segurança recomendadas pelas Nações Unidas, tal como a Reforma do Setor de Segurança (SSR), a partir da criação de espaços mais efetivos ao diálogo sul-sul, no âmbito dessa organização e no Haiti.

A ONU, enquanto organização formada por uma multiplicidade de Estados, deve lançar um projeto para a reformulação das propostas e orientações que fundamentam o seu programa de Reforma do Setor de Segurança. Tal programa tem sido moldado e estabelecido por padrões e conhecimentos unicamente ocidentais. Por mais que as reuniões internacionais – nas quais esses programas são formulados – contem com a presença de países oriundos do Sul global, a voz da maioria dessas nações não é ouvida. Sem falar que, muitos dos diplomatas que representam esses respectivos países nestes espaços de decisão da ONU, não possuem um conhecimento aprofundado sobre as questões de segurança. A quantidade de tarefas e atividades as quais estes mesmos diplomatas estão expostos no âmbito da ONU, somada ao pequeno corpo diplomático e estrutura do Ministério das Relações Exteriores de seus países, dificultam uma real reflexão sobre as políticas ali propostas por muitos países centrais, como Estados Unidos e outros membros do Conselho de Segurança. Percebe-se, principalmente, que esses diplomatas responsáveis por representar seus países nos espaços de formulação das políticas da ONU, limitam-se a consultar os representantes políticos de seus governos, e não se preocupam em realizar um real diálogo com as suas universidades, bem como com os profissionais da segurança e os movimentos sociais locais – os quais realmente vivenciam os problemas da violência no dia-a-dia e teriam, assim, propostas mais efetivas e que seguem os saberes e práticas culturais próprias. A ONU, ciente dessa questão, deve buscar criar espaços em que outros grupos sociais de diferentes países (e não apenas o corpo diplomático), como universidades, associações comunitárias, profissionais da segurança pública, entre outros, integrem as reuniões em que as políticas públicas de segurança estão sendo discutidas, pois, somente assim, poderemos criar um projeto SSR mais plural, emancipador e ciente das diversidades de saberes e práticas que moldam o campo da solução de conflitos e da violência ao redor do mundo.

No caso haitiano, antes da organização ter empreendido o processo de reforma do setor de segurança,

especialmente da PNH, este mesmo espaço de diálogo deveria ter sido criado com sua população e grupos sociais interessados. Por mais que o projeto SSR proponha que isso seja feito, na prática isso foi apenas realizado com os setores do governo e não houve um projeto amplo de diálogo e reflexão sobre o modelo de segurança que realmente atenda às necessidades da população. Desse modo, entendemos como fundamental, que seja de imediato criado esse espaço de diálogo e reflexão sobre o processo de reforma no setor de segurança que vem sendo conduzido, para que, a partir disso, defina-se o que deve ser mantido e o que deve ser incorporado ao planejamento de ações no campo da segurança. Esse espaço de discussão entre os atores internacionais (estrangeiros que lá estão pela ONU) e a sociedades haitiana (governo, policiais, agentes do judiciário e do sistema penitenciário, movimentos sociais, associações comunitárias e religiosas, entre outros), deve, contudo, ser horizontal, isto é, pautando-se na ideia da “ecologia de saberes”, quando as práticas de segurança e os saberes haitianos que as fundamentam não estão em um nível hierárquico inferior aos dos estrangeiros.

2. Criação de uma rede de coordenação entre as diversas políticas de segurança atualmente desenvolvidas no Haiti, com as demais iniciativas sociais transversais empreendidas pela ONU.

3. Incentivo de pesquisas pela ONU, nas universidades haitianas, para analisar como a política SSR vem sendo apropriada e reconhecida pelas sociedades alvos de seus programas, bem como para repensar as formas de seu desenvolvimento de aplicação.

4. Realização de projetos transversais que visem a ruptura da dependência política e econômica, a promoção da soberania e a redução das desigualdades sociais, com o fim de reverter qualquer reprodução das relações de colonialidade que a ação e ajuda da ONU – feita por países estrangeiros – esteja fomentando e possa vir a fomentar.

O SSR, desenvolvido pela ONU, deve integrar uma rede social de outras políticas públicas mais amplas e transversais da organização, isto é, que busquem reduzir a dependência econômica, eliminar as desigualdades sociais e promover o empoderamento político e o acesso à educação de grupos subalternizados nas sociedades onde é implementado. Ao invés de tornar a pobreza, a desigualdade, a falta de acesso ao mercado de trabalho e a educação um problema de segurança “e de polícia” – que é como esse programa vem sendo instrumentalizado – o SSR, deve ser operado ao lado de diversas outras ações transversais que promovam o empoderamento social e político. Parece-nos que ao contrário da ONU promover a diminuição da violência nos grupos mais vulneráveis no Haiti, o SSR criminaliza esses grupos, reificando as estruturas de desigualdade e dependência externa, e garantindo a ascensão econômica apenas dos grupos privilegiados. Importa, por isso, refletir criticamente a colonialidade impregnada à política de segurança pública implementada pela recente intervenção internacional no Haiti que, como no tempo colonial, vale-se de discursos etnocêntricos sobre a crise das instituições do Estado haitiano, especialmente as de segurança pública, para se legitimarem e combaterem a “ameaça” que um país sem aparatos policiais fortes representaria, conforme o modelo ocidental, à segurança internacional.