

DOI: 10.22403/UQROOMX/RMC09/07

DIFFICULT POWER RELATIONS
IN THE BUILDING OF DEMOCRACY IN HAITI,
1996-1998

CLARA I. MARTÍNEZ VALENZUELA
Asociación Mexicana de Estudios del Caribe
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

RÉSUMÉ

Dans ce travail nous présentons l'analyse de quelques uns des problèmes qu'a affronté la consolidation de la démocratie en Haïti, particulièrement les relations qui se sont établies entre le Parlement et le Pouvoir Exécutif, spécialement à la suite de l'arrivée au pouvoir du président René Préval. Le cas de Haïti fait partie de ceux que Schmitter et O'Donnell qualifient de "démocraties non-consolidées", dans la mesure où la mise en marche des institutions qui définissent un régime démocratique a connu de très grandes difficultés.

SAMENVATTING

Het artikel analyseert enige van de problemen in het democratiseringsproces van Haïti, speciaal de relaties tussen het parlement en de regering naar aanleiding van de ambtsaanvaarding door president René Préval. Haïti kan geklasificeerd worden als een "niet geconsolideerde democratie" (een term van Schmitter en O'Donnell), aangezien de instituties die fundamenteel zijn voor een democratisch regime niet van de grond komen.

TESTIMONIO

LA DIFÍCIL RELACIÓN DE PODERES EN LA
CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN HAITÍ,
1996-1998

CLARA I. MARTÍNEZ VALENZUELA
Asociación Mexicana de Estudios del Caribe
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

RESUMEN

En este trabajo se hace un análisis de algunos de los problemas que ha enfrentado la consolidación de la democracia en Haití, particularmente las relaciones que se han dado entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, en especial a raíz de la asunción al poder del presidente René Preval. El de Haití es un caso que encaja en la categoría que Schmitter y O'Donnell califican como "democracias no consolidadas" dado que le ha sido sumamente difícil echar a andar las instituciones que definen un régimen democrático.

ABSTRACT

This paper presents an analysis of some of the problems that have arisen around the consolidation of democracy in Haiti, particularly with regard to the relationships between Parliament and the Executive Power, following the taking of office of President René Preval. Haiti's case is one that fits the category that Schmitter and O'Donnell define as a "non-consolidated democracy", given that it has been extremely difficult for Haiti to create and put into practice the institutions necessary to define a democratic regime.

El trabajo tiene como objetivo analizar algunos de los problemas que ha enfrentado la consolidación de la democracia en Haití, particularmente las relaciones que se han dado entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, en especial a raíz de la asunción al poder del presidente René Preval.

Habría mucho qué decir en torno al tema de la consolidación de la democracia. Para algunos analistas atentos a lo que acontece en Haití* lo primero que habría que preguntarse es si en efecto el país caribeño se encuentra en una etapa de consolidación democrática.

Antes de referirnos a los elementos que hay que considerar para analizar mejor la crisis haitiana desatada después de la celebración de las elecciones legislativas del 6 de abril de 1997, y que culminó con la disolución de la 46 Legislatura en enero de 1999, tenemos que tomar en cuenta las características de la transición a la democracia en Haití. Este proceso, que inicia con la salida de Jean-Claude Duvalier en febrero de 1986, ha estado marcado por el peso de la herencia dictatorial que resumiríamos en cuatro puntos fundamentales:

- a) El predominio de las Fuerzas Armadas, especialmente del ejército, en todo el proceso, cuya máxima expresión fue el golpe de Estado encabezado por el general Raoul Cedras en septiembre de 1991 en contra del presidente Jean-Bertrand Aristide. Este dato por sí mismo habla de las dificultades de esta larga transición.
- b) Otro elemento que podemos mencionar es la presencia poco significativa de los partidos políticos durante este periodo, especialmente antes de las elecciones de diciembre de 1990. Las incipientes organizaciones y partidos políticos pronto se vieron rebasados por la amplitud de las reivindicaciones de los sectores populares. Este hecho tiene que ver con la emergencia de los partidos políticos y la dificultad para arraigarse en la sociedad haitiana.¹ El caso haitiano es el típico caso donde la amplitud de las demandas y las expectativas generadas en torno a la democratización han desbordado los límites de lo posible. Al respecto, algunos estudiosos de las transiciones en América Latina sostienen que la sobrecarga

* Ponencia presentada en la Mesa 7 "Política. Las instancias del poder", en el VI Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC), celebrado en la Universidad Autónoma de Campeche, en la ciudad de Campeche, Camp., del 28 al 30 de abril de 1999.

¹ Véase Manigat (1990).

de demandas de las jóvenes democracias del continente ha puesto en serios aprietos a los gobiernos posdictatoriales, ya que éstos no han sido capaces de satisfacer ni siquiera las necesidades más elementales de la población, lo cual no pocas veces ha conducido a crisis de legitimidad y de gobernabilidad.²

De hecho la inestabilidad política, que ha caracterizado al proceso haitiano desde la restauración del gobierno de Aristide en octubre de 1994, mucho tiene que ver con la dificultad de construir un sistema de partidos, en una nación donde durante el siglo xx y en general a lo largo de su historia, han sido prácticamente inexistentes.

- c) La salida de Jean-Claude Duvalier se dio en buena medida gracias al impulso del movimiento popular, organizado principalmente bajo la tutela del sector progresista de la Iglesia Católica, la *ti legliz*. La movilización popular imprimió su sello en los avances que se dieron en estos primeros años, los cuales podríamos sintetizar en el decreto que reglamenta el funcionamiento de los partidos políticos, la elaboración de una nueva Constitución (marzo de 1987) y la programación de un calendario electoral que culminaría con la celebración de elecciones generales en noviembre de 1987. Como sabemos, estas elecciones tuvieron que ser interrumpidas debido al contexto de violencia y represión que se vivió previo a la jornada electoral y el mismo día de las elecciones (29 de noviembre).
- d) Otro factor que ha sido determinante es la injerencia del elemento externo a lo largo del proceso. Nos referimos principalmente al papel de Estados Unidos y al involucramiento de los organismos internacionales en los esfuerzos por democratizar Haití. Esta situación ha dado pie a que se hable incluso de la “transnacionalización” tanto política como económica del proceso haitiano. Este fenómeno, según Cary, es evidente ya en la década de los setenta, cuando el régimen de Jean-Claude Duvalier se ve presionado a intentar una liberalización del régimen debido a la política de respeto a los derechos humanos impulsada por el entonces presidente de Estados Unidos, James Carter. Otros indicadores de la transnacionalización serían: el retiro de la ayuda de Estados Unidos a Haití en los últimos meses del régimen duvalierista, lo cual vino

² Para un análisis de la legitimidad bajo los procesos de transición, véase Cansino (1997) y Le Clercq (1997).

a darle el tiro de gracia, el condicionamiento supranacional de las elecciones del 16 de diciembre de 1990, cuando es electo Jean-Bertrand Aristide, y el involucramiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la solución a la crisis desatada con el golpe de Estado de septiembre de 1991.

En esas condiciones no hay duda de que el restablecimiento del orden democrático político anterior no podrá ser sino el resultado de la acción supranacional bajo diferentes formas y modalidades..., el reconocimiento de esta transnacionalización permite evidenciar el grado de desarticulación del Estado haitiano legado por el poder duvalierista, así como la inevitable incidencia de la transferencia de la soberanía, que supone el condicionamiento supranacional de la acción estatal.³

La prueba fehaciente de este planteamiento será la forma en la que finalmente se logró el regreso al orden constitucional, es decir, la Resolución 940 adoptada en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que autoriza el uso de la fuerza para expulsar a los golpistas Raoul Cedras y Michel François y la permanencia de las fuerzas de las Naciones Unidas en territorio haitiano por medio de misiones tanto de carácter civil como militar. Precisamente, un ingrediente importante en la inestabilidad política viene a ser el severo cuestionamiento de la forma en la que Aristide es restaurado en el poder, el mantenimiento de las fuerzas de las Naciones Unidas en territorio nacional y las medidas que se han adoptado para la consolidación y afianzamiento de las instituciones democráticas en el país caribeño.

Por otro lado, es necesario mencionar que con el regreso de Aristide se da también el desmantelamiento del ejército haitiano, la institución más reacia al cambio democrático durante los primeros ocho años de la transición, y se da paso a la creación de la Policía Nacional del Haití. Este logro tan importante se vio ensombrecido con la amnistía concedida a los militares golpistas quienes salieron al exilio y prácticamente fueron eximidos de los procesos judiciales que hubieran tenido que enfrentar por los crímenes cometidos durante el golpe de Estado y los tres años de gobierno *de facto*.

³ Véase Cary (s/f, 225-244).

Con el regreso de Aristide al poder en octubre de 1994, y más precisamente con la transmisión del poder a René Preval en febrero de 1996, se inicia otra fase de la democratización en Haití. En teoría, parecía que estaban dadas las condiciones para el relanzamiento de Haití hacia el camino de la democratización, aunque con el estigma de que esto sólo había sido posible gracias a la intervención externa, comandada por Estados Unidos. Sin embargo, los últimos años han estado marcados por la turbulencia política, que en buena medida tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones recién creadas. A continuación citamos de manera muy general los acontecimientos que han marcado este periodo:

1. El hecho de que Aristide haya sido restaurado en el poder por medio de la intervención extranjera, aunque ésta haya sido por mandato de las Naciones Unidas, y las reacciones que el hecho suscitó por parte de algunos sectores sociales y fuerzas políticas. Según estos sectores, Aristide pasará a la historia como el presidente que, con su recurso a las Naciones Unidas, propició la violación de la soberanía nacional.
2. El establecimiento de misiones de las Naciones Unidas en territorio haitiano y su permanencia hasta la fecha. Los que sostienen esta posición apelan incluso a la Constitución y lo califican como “traidor a la patria”.⁴
3. El desmantelamiento del Ejército y la creación de una Fuerza de Policía bajo la comandancia de las Fuerzas de Ocupación. Ésta ha sido muy cuestionada, sobre todo a raíz de los excesos en que ha incurrido debido a la falta de profesionalización.⁵ Es de mencionarse también el involucramiento de algunos elementos de este cuerpo en actividades ilícitas como el narcotráfico y el contrabando.
4. La presión que ejercieron algunos sectores aristidistas para que el presidente recuperara los tres años que pasó en el exilio y la designación, finalmente, de René Preval como candidato de la Organización Política Lavalas. Recordemos que Preval fue primer ministro de Aristide durante los ocho primeros meses de su gobierno y al menos dos veces se salvó de ser impugnado.

⁴ Véase en este sentido los artículos publicados en el semanario *Haiti Observateur*, de abril y mayo de 1999.

⁵ Véase al respecto el episodio de Raboteau, el de las instalaciones de la SOFA, etcétera.

5. Las elecciones legislativas realizadas en 1995 y 1997, cuyos resultados fueron severamente cuestionados por las fuerzas políticas que reclamaban haber ganado la mayoría de los asientos en la Cámara de Diputados y en el Senado.⁶ Este hecho no lo podríamos entender si antes no mencionamos las pugnas en el interior de la Organización Política Lavalas, que dan como resultado la escisión en dos fuerzas políticas: por un lado el Partido *Lafanmi Lavalas*, dirigido por Jean-Bertrand Aristide, y por el otro, la Organización del Pueblo en Lucha (OPL), liderada por Gérard Pierre-Charles. Lo contencioso de las elecciones del 6 de abril de 1997 se debe precisamente a que ambos partidos reclamaban haber ganado la mayoría en las cámaras.
6. Otro elemento a considerar es la intervención del primer ministro Ronny Smarth en el conflicto postelectoral. La crisis dio lugar finalmente a la renuncia de Smarth en junio de 1997 y a la inestabilidad generalizada debido al funcionamiento anómalo del gobierno, ya que junto con el primer ministro renunció buena parte de su gabinete.
7. Con todos estos elementos, el deterioro de la situación fue cada vez mayor. Las dificultades para el nombramiento de un nuevo primer ministro no faltaron. Dada la renuncia de Smarth, el siguiente paso era la designación de otro primer ministro propuesto por el Ejecutivo y su ratificación tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Algo que no pudo ser debido a la oposición de la mayoría en las Cámaras, la OPL, que alegaba que el primer ministro tenía que ser escogido del partido que tuviera la mayoría en las cámaras. De las distintas propuestas que hizo Preval, finalmente fue ratificado como primer ministro Jacques Edouard Alexis, a principios de 1999.
8. Otro factor de conflicto entre el Parlamento y el Ejecutivo fue la no celebración de elecciones legislativas en noviembre de 1998 para elegir a una parte del Congreso (diputados y senadores). Tales elecciones no pudieron llevarse a cabo debido a la inestabilidad política que prevaleció durante los últimos meses. De hecho, los pocos miembros que quedaban del Consejo Electoral Provisional pidieron la disolución de éste, lo cual, por cualquier arista que se le vea, hizo imposible la realización de dicha jornada electoral.

⁶ En todo esto tenemos que ver lo relacionado con el Consejo Electoral Provisional y su desempeño, incluso las acusaciones de corrupción y fraude electoral que se le imputaron.

9. Así, llegamos a enero de 1999 y, con esto, al fin del mandato de la 46 Legislatura, el cual es anunciado por Preval el 11 de enero. Los congresistas habían decidido prorrogar los poderes en vista de la no celebración de elecciones, lo cual provoca la reacción de Preval. Este hecho desata un nuevo enfrentamiento entre la OPL y el gobierno. La mayoría de los congresistas afectados pertenecen a la OPL, por lo que la medida fue interpretada como una maniobra del presidente para cerrarle el paso a dicho partido político en las elecciones presidenciales de diciembre del año 2000. En el transcurso de tres meses se dieron varios enfrentamientos entre la OPL y el gobierno, la OPL y otros partidos reclamaban la restitución de los poderes de la 46 Legislatura, pero el gobierno estaba decidido a no hacerlo, alegando que ésta ya había llegado a su fin, aun cuando no se hubieran celebrado elecciones y no hubiera parlamentarios que sustituyeran a los salientes.
10. Una solución a la crisis fue la negociación de Preval con el llamado Espacio de Concertación en el cual participan los siguientes partidos políticos: el PANPRA, de Serge Gilles, el KONAKOM, de Víctor Bênoit, la KID, de Evans Paul, el Partido Generación 2000, y la OPL de Gérard Pierre-Charles en los primeros días.⁷ Los asuntos para negociar fueron, por un lado, la formación de un nuevo Consejo Electoral Provisional, con vistas a la organización de elecciones legislativas, y la formación del gobierno del primer ministro Alexis. Estos dos elementos son los que apenas recientemente se dirimieron con el acuerdo suscrito entre el Espacio de Concertación y Preval. No podemos dejar de mencionar la salida de la OPL del Espacio de Concertación por el asesinato de dos de sus militantes, aunque este partido nunca cedió a la exigencia de que fuera restituido el mandato a la 46 Legislatura.

Un elemento importante en todo esto es que la OPL y otras fuerzas políticas demandan estar representadas en el gabinete de Alexis. Según esta posición, el gabinete tendría que estar conformado por miembros de las fuerzas políticas más representativas, entre ellas la OPL.

Otro asunto pendiente era la formación de un nuevo Consejo Electoral Provisional (CEP). La oposición acusa a Preval de haber intervenido dema-

⁷ La OPL participó en el Espacio de Concertación aunque no dejó de insistir en la restitución del mandato de la 46 Legislatura. Posteriormente salió de dicha instancia negociadora debido al asesinato de dos de sus parlamentarios.

siado en la conformación del CEP, con el fin de favorecer a los lavalasianos de Jean-Bertrand Aristide.

¿Qué perspectivas se presentan en el futuro próximo para Haití? Uno de los elementos que podemos anotar es el descrédito de los partidos políticos, o al menos de los más representativos. *Lafanmi Lavalas*, el partido de Aristide, por las acusaciones de corrupción, enriquecimiento ilícito y desvío de fondos del Estado durante el breve periodo luego de su regreso al poder. El gobierno de Preval, desacreditado y con crisis de legitimidad debido tanto a la inestabilidad política y los excesos de su gobierno para con la oposición, como al deterioro económico cada vez mayor. En efecto, dada la parálisis gubernamental, muchos recursos provenientes del exterior no han podido ser liberados. El deterioro económico, con sus indicadores de desempleo, inflación, corrupción, etcétera, hace que se cuestione severamente la legitimidad del actual gobierno. Y la oposición, capitalizando muy bien esta situación, no deja de denunciar desde ahora el fracaso de los gobiernos Lavalas, incluido el de Aristide, y los riesgos que puede representar para el futuro de la nación un nuevo gobierno Lavalas. En esto coinciden, por desgracia, tanto los sectores más reaccionarios del espectro político haitiano como la OPL, quienes afirman que en Haití se ha vuelto a los métodos dictatoriales.

Por último no podemos dejar de mencionar el funcionamiento de la Policía Nacional de Haití y en general del Poder Judicial. Por un lado, los excesos de la joven policía han sido frecuentes, así como las acusaciones de su participación en actos delictivos como el narcotráfico y el contrabando, como ya lo apuntábamos. Por otro lado, y este sigue siendo un punto pendiente en la agenda, la aplicación de la justicia a todos aquellos involucrados en crímenes perpetrados bajo los tres años de gobierno golpista y la indemnización a las personas afectadas en sus bienes y familias. De hecho, durante el gobierno de Aristide se creó la Comisión de la Verdad, que supuestamente averiguaría todos los casos de violaciones a los derechos humanos por el gobierno golpista. En los semanarios *Haiti Progres (HP)* y *Haiti Observateur* no se ponen de acuerdo pues el segundo dice que la cantidad de recursos destinados a indemnizar a los afectados bien podría “utilizarse en otras cosas” y acusa al gobierno de Preval de estar empleando estos recursos para ganar clientela política a favor de *Lafanmi Lavalas* para el 2000, mientras que el *HP* acusa al gobierno de estar retardando la entrega de estos recursos a las personas afectadas.

Otro punto relacionado con esto es la solicitud de extradición de los golpistas, al menos de Cedras, quien reside en Panamá, y de Toto Constant, que vive en Estados Unidos, y la entrega de la documentación del FRAPH, la fuerza paramilitar de apoyo al gobierno golpista encabezada por Constant, que fue incautada por las fuerzas de ocupación. Al parecer este material ya fue entregado, aunque mutilado, de tal manera que no hay evidencia de la intervención de ciertas instancias como la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

También aquí la consolidación de la democracia enfrenta un severo obstáculo que de alguna manera está incidiendo en la inestabilidad política que vive Haití.

Otro aspecto, igualmente determinante, es la ola de violencia y de inseguridad que se ha desatado en Haití en los últimos meses. Esta situación acusa una incapacidad por parte de las autoridades haitianas para controlar el crimen y la violencia que se deben tanto a razones de tipo político como de delincuencia común. La ocasión es tan crítica que recientemente, en un testimonio ofrecido ante la Subcomisión de Defensa del Comité de Defensa de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, el general Charles E. Wilhem, comandante de la Zona Militar Sur, señaló el fracaso de la misión de las Naciones Unidas en Haití: "...constatamos muy poco progreso con vistas al establecimiento de un ambiente de seguridad interna permanente. La tendencia se confirma con la expiración del mandato del Parlamento y el ejercicio del Poder Ejecutivo por decreto."⁸ El militar recomendó el retiro de las tropas de Haití y sugirió visitas periódicas de destacamentos militares al país caribeño. No podemos dejar de mencionar los intereses partidistas en esta declaración, en un contexto en que los republicanos no dejan de aprovechar la oportunidad para desprestigiar al gobierno de Clinton.

¿Qué conclusiones podemos sacar de este proceso?

Creo que el caso haitiano encaja perfectamente en la categoría de países que Schmitter, O'Donnell y Whitehead, en su obra sobre las transiciones, califican como *democracias no consolidadas*.⁹ Para ellos, este tipo de democracias puede resultar el más peligroso:

⁸ "Haïti au bord de la catastrophe", *Haïti Observateur*, vol. XXX, núm. 11, 17-24 de marzo, 1999.

⁹ Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (1989) especialmente el vol. 4 *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*.

Se trata de regímenes políticos que son condenados a la democracia sin poder gozar del todo de las ventajas que ésta ofrece [se trata de] una situación en la cual los mínimos procedimientos democráticos son respetados, es decir existen elecciones más o menos frecuentes y más o menos limpias, hay libertad de expresión, grupos de interés independientes, movimientos sociales activos, etcétera, pero no se consolidan las reglas del juego. La democracia no consolidada es producto de que las reglas del juego no son todavía plenamente respetadas por los actores políticos, especialmente [por] la clase política y los partidos.¹⁰

En este tiempo hemos presenciado la disfuncionalidad de las instituciones políticas en Haití: el Parlamento, los partidos políticos, el Poder Judicial, etcétera. Y aquí podríamos remitirnos a lo que los teóricos dicen acerca de la función de las instituciones y los factores que hay que considerar a la hora de medir su eficacia, a saber: la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia interna. Por lo que ha pasado en los últimos años, podríamos decir que en Haití ha sido sumamente difícil echar a andar las instituciones que definen un régimen democrático. Cualquiera se preguntaría cómo ha podido marchar el país en esta crisis institucional. Simplemente no ha marchado.

Vale la pena inquirir hasta qué punto todos los actores políticos haitianos están convencidos del credo democrático y hasta dónde están dispuestos a inaugurar “una nueva forma de hacer política” en aras del bien común y no personal. Aunque, por otro lado, sería también necesario insistir en que la democracia no se puede imponer, no es una receta prescrita como a veces nos pueden hacer pensar sus ideólogos. La democracia es un aprendizaje, un proceso, y es producto del desarrollo integral de una sociedad. Tal vez lo que ha pasado en Haití en estos 13 años de transición, por muy doloroso que sea, haya sido necesario.

Haití no puede llegar al 2004, año en el que se conmemora el Bicentenario de la Independencia, en la misma situación. Ojalá los diferentes actores políticos encuentren el camino para dirimir el conflicto, algo a fin de cuentas inherente a la vida política, para lograr un mínimo de estabilidad que permita a Haití iniciar una nueva era.

CLARA I. MARTÍNEZ
E- Mail: claram00@hotmail.com

¹⁰ Citado en Le Clercq (1997).

FUENTES CONSULTADAS

HEMEROGRAFÍA

Haïti Observateur

- 1999 "Haïti au bord de la catastrophe", *Haïti Observateur*, vol. XXX, núm. 11, 17-24 de marzo.

BIBLIOGRAFÍA

Cansino, César

- 1997 "Legitimidad en transición. El caso de México en perspectiva comparada", *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 14, enero-abril.

Cary, Héctor

- s/f *Construcción democrática post-autoritaria en Haïti y relaciones haitiano-dominicanas: una articulación problemática*, Santo Domingo.

Le Clercq, Juan Antonio

- 1997 "Latinoamérica: hacia una nueva forma de hacer política", *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 15.

Manigat, Sabine

- 1990 *Les partis politiques en Haïti*, Port-au-Prince, Haïti, Centre de Recherches Sociales et de Diffusion Populaire, 239 pp. (reimpreso en 1998).

O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead.

- 1989 *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.