

Perspectivas de la reconstrucción democrática en Haití (2004-2011)

Cary Hector

Doctor en Filosofía. Politólogo, UNDH-Haití. Profesor de la
Universidad de Quebec.

Traducción: Gabriela Cabantous.

Resumen

El autor expone el problema creado por la necesidad de una verdadera construcción de un Estado de derecho a partir de la actual disolución estatal.

Abstract

The author discusses the problem created by the need to build a genuine rule of law from a starting point of current state dissolution.

Palabras clave

Transición; Democracia; *State Building*.

Keywords

Transition; Democracy; State Building.

Cómo citar este artículo

Hector, Cary 2008 "Perspectivas de la reconstrucción democrática en Haití (2004-2011)" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año VIII, N° 23, abril.

Comentarios preliminares

Desde 1986 hasta la actualidad, existen dos frases sobrecogedoras que fueron acogidas de manera instantánea y casi inagotable: “la transición interminable” (variante: “esta transición que no termina nunca”, puesta en circulación por Pierre Raymond Dumas del periódico *Le Nouvelliste*) y, más recientemente “la democracia difícil de conseguir”, subtítulo de la obra publicada en 2002 por el sociólogo Laënnec Hurbon, *Pour une sociologie d’Haïti au XXIe siècle*, por editorial Karthala. Yo mismo retomé ambas frases en una síntesis que redacté en abril de 2003 y que fue publicada en diciembre de 2004 por la revista *Itinéraires* de CREHOS (Hector, 2004).

Hoy, en el año 2007, el restablecimiento de un nuevo poder constitucional, con vocación de poner en marcha el proyecto democrático, exige repensar este concepto. ¿Por qué? Para ir a lo esencial, permítanme primero recordar brevemente algunos hechos que tuvieron consenso en nuestra evaluación de la situación de febrero de 2004, a saber:

- La institucionalización democrática desfalleciente;
- la fragilidad, casi desvanecimiento puro y simple del Estado de derecho proyectado desde 1987;
- instrumentalización reiterada de elecciones como modo casi guerrero de acceso al poder;
- profundización acelerada e insostenible de las desigualdades socio-económicas; a tal punto que el Banco Mundial la denominó, en abril de 2006, como la “trampa conflicto-pobreza” –*conflict-poverty trap* (World Bank, 2006)– que necesitamos imperativamente romper so pena de implosión socio-política;
- la debilidad del sistema de representación y de partidos políticos, como así también de la sociedad civil.

Esta situación consolidó, en general, la introspección de una trayectoria prácticamente circular desde 1986-1987 hasta 2004, alrededor de la matriz original de nuestra transición post-autoritaria. ¿Cuál es esta matriz? Es la construcción de un orden liberal-democrático, postulado desde el 25 de febrero de 1986 por el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), posteriormente ratificado solemnemente como tal por la Constitución, que se sometió a plebiscito el 29 de marzo de 1987.

Creo que hoy, gracias al esclarecimiento histórico de los últimos veinte años, podemos afirmar: ni “transición interminable, ni “democracia difícil de conseguir”, y hacer valer en cambio el despliegue de una dinámica de golpe tras golpe, muchas veces caótica y violenta, una dinámica

de doble transición. Lo explico: desde un punto de vista diacrónico, nuestra primera transición habrá durado de 1986 a 2004, pero desde uno sincrónico, tuvo una censura cualitativa desde 1996-1997, censura caracterizada por un derivar hacia un nuevo régimen híbrido, que el presidente Jean- Bertrand Aristide en vano trató de arraigar, o consolidar, a partir de 2000-2001.

Esta dinámica de doble transición permite observar dos resultados lógica y empíricamente coherentes en sí. La primera transición habría sido, en efecto un *non-lieu* (no lugar)¹, por eso la percepción falsamente cuantitativa de su duración interminable. En cuanto a la “democracia difícil de conseguir”, se revistió más bien de una figura inesperada: la de la “democracia *iliberal*” (Zakaria, 2003), es decir una democracia que se instala dentro del aparato formal-constitucional del Estado democrático, pero que se dedica a subvertir y a pervertir progresivamente ese Estado, mediante prácticas de poder antidemocráticas, incluso abiertamente autoritarias y represivas.

Llamo, entonces, segunda transición al período que comienza con el advenimiento del gobierno interino de transición después del 29 de febrero de 2004 y que se extiende hasta el mandato del nuevo gobierno constitucional (2006-2011). Tanto el gobierno interino Alexandre-Latortue como el nuevo gobierno constitucional Préval-Alexis deberán tomar como norte la matriz original de 1986-1987, el primero para enderezar, corregir y taponar las brechas y las derivas institucionales acumuladas hasta febrero de 2004, el segundo para comprometerse totalmente con la reconstrucción del proyecto democrático, comenzando por el mismo Estado, y en particular con el Estado de derecho.

De aquí surge el texto de mi presentación que voy a desarrollar, esencialmente en dos partes: del gobierno interino de transición (2004-2006) al gobierno constitucional (2006-2011); y el gobierno Préval-Alexis y la reconstrucción democrática.

El gobierno de transición interino (2004-2006)

En esta sección, trataremos de delimitar los objetivos de este gobierno, coyunturalmente determinados e identificados, como así también los resultados obtenidos dentro de este período.

Objetivos

No creo que sea necesario retomar la laboriosa trayectoria del establecimiento del nuevo gobierno. Será suficiente con recordar que luego de la instalación del nuevo primer ministro Latortue (17 de marzo de 2004), se elaboró y adoptó (4 de abril de 2004) el documento conocido como “Consenso de transición”, comúnmente llamado “Acuerdo del 4 de abril”². Este fue adoptado como hoja de ruta del gobierno y firmado en el Palacio

Nacional por representantes de la sociedad civil, los partidos políticos y el Consejo de notables. En la sección “Misión del gobierno de transición”, establece un abanico de dieciocho puntos relacionados con aspectos coyunturales y estructurales de la transición, tales como: seguridad pública, reactivación económica, preparación de las próximas elecciones generales, descentralización, etcétera.

Estos puntos fueron retomados y formalizados sistemáticamente en el programa oficial del gobierno sancionado en julio de 2004 como Marco de Cooperación Interino (MCI)³.

El MCI fijó, a partir de entonces, la “orientación estratégica” del gobierno sobre cuatro ejes principales: garantizar un mejor gobierno político y promover el diálogo nacional; consolidar el gobierno económico y contribuir al desarrollo institucional; favorecer la reactivación económica; y mejorar el acceso a los servicios públicos.

Dicho esto, es importante conocer igualmente qué funciones estatales paralelas o conjuntas se confiaron a la Misión de Naciones Unidas para la Estabilidad de Haití (MINUSTAH), desde su creación por Resolución 1542 (30 de abril de 2004) del Consejo de Seguridad y retomados en el punto 14 de la Resolución 1702 (del 15 de agosto de 2006). En esencia son las siguientes: reestablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público; control, reorganización y consolidación del ámbito de la justicia, entre otras. En pocas palabras, se trata de los “dieciocho puntos” del “Acuerdo del 4 de abril”, de la “orientación estratégica” del gobierno de transición y de la “misión de estabilización”, confiada a la MINUSTAH; todas esas funciones remiten fundamentalmente a un mismo desafío estratégico: la reconstrucción del orden liberal-democrático preconizado en 1987 y puesto en peligro durante la “primera (falsa) transición”. Premisa ineludible de esta reconstrucción: organización y celebración de elecciones “libres, honestas y democráticas” a todo nivel. Así, el MCI del gobierno de transición afirmaría con razón: “la transición política se hará realizando elecciones libres, creíbles y transparentes”. No es de sorprender que el mismo *Livre Blanc* del gobierno de transición (editado a pedido del ex primer ministro Latortue) ubica este logro a la cabeza de doce realizaciones positivas dentro de su balance, señalando que las elecciones “democráticas e inclusivas” permitieron “pasar del caos al orden constitucional” (Latortue, 2006).

Resultados

No es este el lugar para realizar un balance general del gobierno interino de transición (2004-2006), teniendo en cuenta el énfasis puesto sobre la temática de la reconstrucción democrática. Por otro lado, dicho balance debería también incluir las misiones asignadas a la MINUSTAH. En ambos ca-

sos, para obtener datos puntuales y hechos relativos a las funciones soberanas del Estado, puede consultarse el Libro *Livre Blanc* y los informes anuales de la Secretaría General de las Naciones Unidas, respectivamente, que contienen un discurso justificativo e institucional.

Debemos atribuirle al gobierno interino de transición y al acompañamiento técnico, logístico y de seguridad de la MINUSTAH el mérito de la realización de las elecciones presidenciales y legislativas

«Debemos atribuirle al gobierno interino de transición y al acompañamiento técnico, logístico y de seguridad de la MINUSTAH el mérito de la realización de las elecciones presidenciales y legislativas (7 de febrero de 2006) que hicieron emerger un nuevo gobierno legítimo, reconocido y consagrado por la Comunidad Internacional»

(7 de febrero de 2006) que hicieron emerger un nuevo gobierno legítimo, reconocido y consagrado por la Comunidad Internacional.

Sin embargo, conviene al mismo tiempo subrayar que este resultado, es decir, la proclamación de un vencedor en la primera ronda, sólo se pudo obtener mediante el recurso conocido como “solución belga”, el cual consiste en repartir los votos en blanco (un total de 85.000) entre los 34 candidatos, prorrateando el porcentaje de sufragios. De allí que la mayoría absoluta de 51,21% en primera ronda fue acordada al candidato en primer lugar de la carrera electoral: René Préval. Es

de conocimiento público que este recurso fue sugerido por el Embajador de Brasil, con el acuerdo de los países implicados en la misión de Paz y de los funcionarios de la MINUSTAH, en particular del área electoral de la Misión (Brigagão y Fernandes, 2004).

Evidentemente se trató de una decisión supranacional deliberada, tomada por decreto electoral nacional –por razones arbitradas probablemente de acuerdo al capítulo VII de la carta de Naciones Unidas–, incertidumbre de segunda vuelta, anticipación de un recrudescimiento del caos institucional, etc. En esta situación, se puede admitir que el acortamiento consensuado a nivel supranacional facilitaría la consolidación de la etapa de Democracia electoral en la que Haití se encontraba otra vez comprometida, especialmente des-

pués de las “elecciones fundadoras” del 16 de diciembre de 1990 y la serie de inconvenientes electorales concatenados entre 1994 y 2004⁴.

En el plano institucional interno, concretada esta etapa de la democracia electoral, no faltaron repercusiones directas en la tarea de la reconstrucción del proyecto democrático haitiano. De tal forma, por ejemplo, en cuanto al registro de electores, el Estado haitiano dispone hoy de una base de datos de 3,5 millones de electores digitalizados y registrados –la mayoría de los cuales se convirtieron y fueron reconocidos como *ciudadanos* por primera vez en su vida adulta. Podemos agregar la consolidación de la institución electoral –el Consejo Provisional Electoral (CPE)– que se volvió técnicamente más eficiente. Sin embargo, tironeada por mucho tiempo en el plano interpersonal y político, corre el riesgo de desaparecer antes de la realización de las próximas elecciones indirectas, incluso aunque haya tenido a su cargo la organización y realización de las elecciones locales del 3 de diciembre de 2006.

El gobierno Préval-Alexis y la reconstrucción democrática Dos premisas o ventajas favorables desde un principio

El análisis cartográfico de las elecciones presidenciales según los resultados oficiales determinados por el CEP⁵ demuestra, para sorpresa de más de uno, que el nuevo presidente electo disponía de un *capital de legitimidad democrática a escala nacional*. Hay tres indicadores que sirven para medir este capital: la mayoría simple: 106 comunas sobre 133; la mayoría absoluta: en 43 comunas sobre 45 que votaron en primera vuelta; y la popularidad de los tres principales candidatos: Préval supera ampliamente a los dos candidatos que le siguen más cerca.

En consecuencia, se entiende que el presidente electo no es un presidente por defecto. ¿Por qué? Por un lado, porque las diferentes encuestas preelectorales confirmaron –en su mayoría– su avance en la elección de los votantes. Por otro lado, porque esta elección no es ajena a la orientación dominante de la comunidad internacional en la coyuntura post-Aristide.

En efecto, una vez superado el período de fuerte movilización ciudadana (2003-2004), la comunidad internacional manifestó de distintas formas sus preferencias por un interlocutor presidencial de enlace (siguiendo el ejemplo de otras situaciones comparables de transición) más que un interlocutor presidencial de ruptura, que hubiese podido ser fuente de nuevas incertidumbres en cuanto al objetivo prioritario de estabilización política.

Entonces, la empresa de reconstrucción democrática puede ser formateada, tanto en la convergencia necesaria con la orientación preferida por la comunidad internacional, como con los parámetros institu-

cionales convenidos o a convenir en el marco de la MINUSTAH, en cuanto instancia de acompañamiento supranacional.

El “quinquenio de la esperanza” y el programa de gobierno

Inserto en la dinámica de la segunda transición, cuya primera etapa de puesta en marcha instrumental el gobierno interino (2004-2006) acaba de concluir, el nuevo gobierno electo prolonga, por decreto, la existencia del MCI hasta septiembre de 2007. En la “Conferencia Internacional para el desarrollo económico y social de Haití (Puerto Príncipe, julio de 2006), un Documento de Trabajo fue presentado a sus socios en este sentido, bajo la doble consigna “Retorno al orden institucional, ventana a la oportunidad” y “Haití: un país por construir”. Este Documento de Trabajo comprende dos partes: las grandes obras (con un número de ocho); y el Programa de Gobierno (julio de 2006-septiembre de 2007).

Pero existe una tercera tarea directamente focalizada en la misión estratégica que se espera del nuevo gobierno en el marco de la reconstrucción democrática, es decir, la reingeniería institucional del Estado haitiano, primeramente y antes que nada en cuanto a las funciones soberanas de base. Se trata entonces del *State Building*, preocupación estratégica en el seno de las políticas internacionales dominantes a partir del final de la guerra fría (1999), en particular frente a Estados supuestamente débiles o desfallecientes⁶. Una lectura convergente permite insertarlo en el documento titulado “Buena gobernanza y reforma del estado: Programa-esquema de modernización del Estado del quinquenio de la esperanza (2006-2011)”, preparado por Antoine Ambroise.

Debido al desmoronamiento que caracterizó al Estado haitiano entre 2000 y 2003 provocado por una maraña de causas complejas, en especial la fragmentación política extrema, la corrupción política generalizada, el narcotráfico, la violencia del Estado, las bandas armadas, etc., la empresa haitiana del *State Building* debe entenderse, desde un comienzo, como una doble tarea simultánea: recuperar la existencia del “monopolio de la violencia legítima” sobre el territorio nacional (en el sentido weberiano); y reestablecer las instituciones estatales legítimas en su razón de ser y su eficiencia funcional (policía nacional, servicios públicos, justicia, aduanas...)⁷.

El programa confirma que el Estado sigue siendo el principal actor del gobierno y el principal motor del desarrollo futuro. Este Estado será un Estado estratega (rol normativo de orientación e impulsión del desarrollo); un Estado descentralizado (rol activo de las colectividades territoriales en el desarrollo de las respectivas regiones); un Estado de derecho (que asegure en todo momento y en toda circunstancia la protección

de los ciudadanos contra toda forma arbitraria); un Estado que incite el surgimiento de un sector privado activo en la creación de empleos durables; y finalmente un Estado promotor de una sociedad civil capaz de influir sobre las decisiones estratégicas, etcétera⁸.

Organizado alrededor de horizontes secuenciales ad hoc, el programa se extiende a corto plazo (2006-2007) hasta terminar el primer año del quinquenio; a mediano plazo (hasta principios de 2009) con un Plan de acción, especialmente instauración del Estado de derecho; y a largo plazo, los dos últimos años del quinquenio y de 2011 en adelante.

Esta sería la proyección estática-programática del *State Building*. Una proyección dinámica (complementaria) debería tomar en cuenta las relaciones de fuerza actuales y potenciales, favorables o no a la puesta en práctica de esta programación, en particular en las relaciones entre el poder ejecutivo y el parlamento (adopción de leyes, sanción de proyectos gubernamentales, control de la acción gubernamental, etc.) sin contar los escenarios alternativos relacionados con el financiamiento de proyectos —el presupuesto nacional, que depende de aportes de la ayuda pública internacional en una proporción de 60%. Sea como sea, el primer ministro Alexis, en su balance presentado a la Asamblea Nacional el 11 de junio de 2007, se mostró bastante confiado, especialmente en su revisión de las acciones e iniciativas relativas al refuerzo de las capacidades del Estado. Para juzgar a ciencia cierta, sin duda, habrá que esperar el próximo balance a fin del primer año del quinquenio.

A modo de conclusión: ¿reconstrucción y/o refundación del Estado?

En la esfera del pensamiento crítico, el énfasis está puesto más sobre la “refundación” que sobre la “reconstrucción” del Estado; esta última comprende una tarea histórico-estructural voluntarista destinada al “reequilibrio” del Estado mediante la reinsertión activa de las mayorías excluidas desde 1804, en el funcionamiento y la finalidad del mismo.

En este sentido, debe señalarse la aparición casi simultánea de dos obras importantes en 2006 y 2007 respectivamente, basadas en la problemática de la refundación necesaria del Estado. Se trata de *Haiti: le naufrage de l'État. Quelle sortie?* (Cadet, 2006) y *L'enigme haitienne. Échec de l'État moderne en Haïti* (Etienne, 2007).

A partir de métodos de autor opuestos (el primero, un ensayo-testimonio, el segundo, una tesis académica weberiana), los dos coinciden en un diagnóstico severo y convergente del desmoronamiento estatal haitiano, para seguidamente proponer el camino de la “refundación” del Estado, tal como se lo conceptualizó anteriormente. Mientras que Etienne rechaza, como politólogo, toda sugerencia de “vías y medios” —el cómo, según él, es

tarea del “tecnócrata” o del “experto en ingeniería política”, Cader, geógrafo-economista, no se priva de señalar todo un abanico de pautas en los diversos dominios –a elección justamente de quien toma la decisión política.

Para mí, lo esencial es, en primer lugar, que la supuesta dicotomía entre “reconstrucción y “refundación” del Estado no es más que aparente y, sobre todo, que no está analíticamente fundada en la razón, dado que procuramos tener en cuenta las condiciones históricas concretas de su puesta en marcha respectiva y complementaria. Sin duda, “la reconstrucción” podría, en determinadas condiciones de liderazgo político, confinarse deliberadamente al marco tecnocrático de concepción y de ejecución (esta habría sido, por ejemplo, la ilusión del primer ministro interino Latortue). Por otro lado, es muy probable que la “refundación del Estado” quede relegada a un campo ideológico cerrado, impermeable a toda preocupación por el arraigamiento institucional (por ejemplo, “la militancia antes que la competencia”, con Aristide).

En la coyuntura actual de la segunda transición bajo la égida del nuevo gobierno legítimo, ni la reconstrucción, ni la refundación del Estado son posibles sin la interacción de, al menos, tres incentivos: la ampliación sistemática y orientada de los márgenes de autonomía de quienes toman las decisiones nacionales frente a las presiones de la “soberanía compartida”, cuya gestión deben asumir a corto y mediano plazo; el incremento significativo de la capacidad de representación de los partidos políticos, no sólo como engranaje indispensable de la reconstrucción democrática, sino también como refugio ideológico y funcional de toda voluntad de refundación del Estado; y la capacidad del “quinquenio de la esperanza” para establecer políticas públicas proactivas y movilizadoras de la participación ciudadana, a nivel nacional ciertamente, pero sobre todo a nivel regional y local.

Una interacción positiva entre estos tres factores podría hacer frente favorablemente al escollo de la reconstrucción democrática del Estado y a la tentación de la refundación discursivo-ideológica de éste sin transcripción empírico-institucional.

Bibliografía

- Brigagão, Clovis y Fernandes, Fernanda 2004 “Politica externa brasileira e o Haiti”, mimeo.
- Cadet, Waner 2006 *Haiti: le naufrage de l'État. Quelle sortie?* (Dakar: Panafrica).
- Carothers, Thomas 2002 “The end of the transition paradigm” en *Journal of Democracy*, Vol. 13, Nº 1, enero.

- Étienne, Sauveur Pierre 2007 *L'enigme haïtienne. Échec de l'État moderne en Haïti* (Montreal: Presses de l'Université de Montréal).
- Fukuyama, Francis 2004 *State building. Governancia y orden mundial en el siglo XXI* (París: La Table Ronde).
- Hector, Cary 2004 "De la transition interminable à la démocratie introuvable" en *Itinéraires* (CREHSO) diciembre.
- Journal of Democracy* 2007 "The debate on 'sequencing'", Vol. 18, N° 3, julio.
- Latortue, Gérard 2006 *Livre Blanc du Gouvernement de Transition* (Florida: Educa Vision).
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (eds.) 1986 *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- World Bank 2006 "Haïti/Social resilience and state fragility in Haïti. A country social analysis", 27 de abril.
- Zakaria, Fareed 2003 *The future of freedom. illiberal democracy at home and abroad* (Nueva York : W.W. Norton).

Notas

- 1 Para una discusión sobre la transición como "no lugar" ver Thomas Carothers (2002: 5-21).
- 2 El "consenso de transición" está publicado con ese título en el *Livre Blanc* (Latortue, 2006) en un número especial y único (13 de mayo de 2006) del gobierno de transición.
- 3 *Cadre de Coopération Intérimaire* (CCI) 2004-2006, *Rapport de synthèse*, julio de 2004. Publicado por la República de Haití bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- 4 "Elecciones fundadoras" en el sentido de O'Donnell y Schmitter (1986).
- 5 Ver Eric Gaillard, en *Le Matin*, 6 de marzo 2006.
- 6 Ver especialmente Fukuyama (2004).
- 7 Ver al respecto el debate reciente en el *Journal of Democracy* (2007), en situaciones comparables a las de Haití en 2004-2006.
- 8 La formulación de los diferentes atributos de este Estado está tomada *verbatim* del documento citado.