



***FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENERIA INDUSTRIAL
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS***

***GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN HAITÍ: UN ANÁLISIS
EXPLORATORIO***

***TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS***

JEAN GARDY VICTOR

PROFESOR GUIA:
OSCAR MUÑOZ GOMÁ

MIEMBROS DE LA COMISION:
GUILLERMO CAMPERO QUIROGA
MARÍA JOSÉ PEREZ BRAVO

SANTIAGO DE CHILE
ENERO DE 2008

Resumen

Desde que nació en 1804, Haití tuvo pocos momentos de estabilidad política, y su historia está marcada por una sucesión de regímenes autoritarios y por protestas sociales recurrentes. Hoy día, más de 200 años después de su independencia, este país es conocido por su violencia política y la pobreza de su población, que diariamente, se proyectan en los medios de comunicaciones a través del mundo. También se proyecta la imagen de un país incapaz de asegurar el orden dentro de su frontera, puesto que, dos veces en el espacio de diez años, se desarrollaron dos intervenciones de las Naciones Unidas para asegurar la paz entre facciones políticas y sociales. Pero, al igual que la mayoría de los países de la región, Haití inició una transición democrática en los ochenta, en particular en 1986, cuando el dictador Jean Claude Duvalier dejó el poder. Desde este momento sin embargo y hasta 2004, el país entró en un círculo de crisis políticas marcadas por golpes de Estado, crisis electoral y de gobierno, por lo que se consideró que era un Estado ingobernable.

Este trabajo trata de explicar por qué Haití tuvo esta trayectoria de la gobernabilidad durante su transición. La discusión teórica realizada sobre el tema, llevó a plantear que el nivel de gobernabilidad depende dos grandes variables: la capacidad de los actores estratégicos para hacer consenso en torno a los grandes desafíos que plantea la transición y, la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad. Distintos niveles de consenso y de capacidad, pueden llevar a una amplia gama de condiciones de la gobernabilidad, de las cuales es posible desprender cuatro grandes categorías: condiciones favorables, difíciles, frágiles y hostiles.

Aplicado al caso de Haití, hemos encontrado que el país hizo frente a unas condiciones hostiles para la gobernabilidad a lo largo de la transición. Estas condiciones son producto, por una parte, de la falta de consenso que se ha logrado entre los actores estratégicos en torno a los tres grandes desafíos que planteaban la transición: elaborar una nueva constitución que definen las reglas del juego político capaces de facilitar los acuerdos y así reducir los históricos conflictos políticos y sociales, realizar elecciones que permitirían poner de pie las primeras instituciones democráticas y lograr acuerdos para gobernar; y por otra parte, de la poca capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad debido principalmente a sus limitaciones económicas y administrativas.

Este panorama deja poco espacio para unas perspectivas prometedoras. Pese a que, desde 2004, los actores han manifestado una mejor disposición para dialogar, y que se ha logrado algunos avances en el fortalecimiento de la capacidad del Estado, las limitaciones estructurales como la corrupción, la debilidad de institución electorales y la fragilidad de la estabilidad del gobierno y del parlamento persisten. En este contexto, la implementación de reformas que permiten fortalecer las instituciones políticas y la administración pública se vuelven

imperativas. Finalmente, a pesar de que la calidad de las políticas públicas se encuentra generalmente afectada por la gobernabilidad, constituyen una herramienta que pueden permitir al gobierno mejorar su desempeño y reducir sus debilidades. Desde este punto de vista, las políticas públicas pueden ser claves en la nueva experiencia que inició Haití con las elecciones de 2006.

Dedico este estudio a Haití, a mi madre Monciane Féquière y a mi mujer Lovely Jean Baptiste por su amor y apoyo incondicional, y a todos los que me han inspirado con sus ideas y acciones. En especial a todos aquellos quienes luchan diariamente en el anonimato para construir un Haití mejor.

Agradecimientos

Agradezco a la Agencia de Cooperación Internacional por su apoyo y la confianza que deposito en mí, a través del otorgamiento de una beca de estudios.

Gracias a mi profesor guía Sr. Oscar Muñoz Gomá y profesores lectores Sr. Guillermo Campero Quiroga y Sra. María José Pérez Bravo por sus comentarios, sus paciencia y confianza.

Gracias también a los queridos compañeros de la Generación 2007 y a todo el equipo del MGPP, y en especial, a Angélica Pavez, María José Pérez, Inés Navarro, Valeria Sanchez y Juan Angulo por su constante apoyo.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUCCIÓN..... | 8 |
|-------------------|---|

CAPITULO I

| | |
|--|----|
| CONTEXTO DE LA GOBERNABILIDAD EN HAITÍ: HERENCIA HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN RECIENTE..... | 11 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 1-1 Herencia histórica: 1804-1986..... | 11 |
|--|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| 1-1-1 Estructura social | 12 |
|-------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------|----|
| 1-1-2 Estructura política..... | 13 |
|--------------------------------|----|

| | |
|---------------------------------|----|
| 1-1-3 Estructura económica..... | 17 |
|---------------------------------|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 1-2 Evolución reciente..... | 19 |
|-----------------------------|----|

| | |
|------------------------------|----|
| 1-2-1 Contexto político..... | 20 |
|------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| 1-2-2 Contexto económico..... | 22 |
|-------------------------------|----|

| | |
|----------------------------|----|
| 1-2-3 Contexto social..... | 25 |
|----------------------------|----|

CAPITULO II

| | |
|------------------------|----|
| DISCUSIÓN TEORICA..... | 27 |
|------------------------|----|

| | |
|--------------------------------------|----|
| 2-1 Gobernabilidad y democracia..... | 27 |
|--------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| 2-2 Capacidad de los actores para lograr consenso: el rol de las instituciones..... | 30 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 2-3 capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad..... | 33 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 2-4 Propuesta de un modelo de análisis..... | 35 |
|---|----|

CAPITULO III

GOBERNABILIDAD EN HATÍ DESDE 1986: UNA EXPLORACIÓN.....38

3-1 Actores de la gobernabilidad en Haití desde 1986.....38

3-2 Capacidad de los actores estratégicos para lograr consenso desde 1986.....41

3-2-1 Primer desafío: consenso en torno a la elaboración de una nueva constitución capaz de facilitar acuerdos y reducir conflictos.....42

3-2-2 Segundo desafío: consenso en torno a las elecciones.....48

3-2-1-1 Las elecciones desde 1987.....50

3-2-3 Tercer desafío: Consenso para gobernar.....57

3-2-3-1 Relación entre el Ejército y el Presidente: el caso del derrocamiento del Presidente Manigat.....58

3-2-3-2 Relación entre el Ejército, el Presidente, el Parlamento y el Sector Privado: El caso del derrocamiento del Presidente Aristide en 1991.....60

3-3 Capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad.....61

3-3-1 Capacidad del Estado para asegurar el orden.....63

3-3-2 Gestión administrativa y económica del Estado.....65

CAPITULO IV

ENSAYO DE CONCLUSIÓN.....70

4-1 Avances y limitaciones en esta nueva fase de transición.....71

BIBLIOGRAFIA.....103

INTRODUCCIÓN

Desde que nació en 1804, Haití tuvo pocos momentos de estabilidad política y su historia está marcada por una sucesión de regímenes autoritarios y protestas sociales recurrentes. La caída de la larga dictadura de los Duvalier en 1986 y la aprobación por referéndum de una nueva constitución democrática un año más tarde, abrió la posibilidad para que se iniciara una transición hacia la democracia. Sin embargo, la historia se repitió, puesto que, los veinte años de transición (1986-2006), dieron lugar a tres golpes de Estado de carácter militar, una rebelión social armada que ocasionó la destitución de un Presidente y menciono aparte, se desarrollaron dos intervenciones militares de las Naciones Unidas.¹

Las crisis políticas continuas a las cuales se enfrentó Haití, tuvieron un efecto sin precedente sobre la situación socioeconómica y el debilitamiento de la capacidad institucional del Estado. El país presenta, en efecto, uno de los más altos índices de volatilidad económica de la región, junto a una tendencia de crecimiento negativa entre 1961 y 2004² e indicadores sociales por debajo del promedio regional³. Asimismo, las violaciones continuas de la Constitución y los conflictos generados tanto por la formación de las instituciones electorales como por los resultados de las elecciones, debilitaron las instituciones políticas al quitarles legitimidad y estabilidad como es el caso de la institución electoral el sistema judicial, de la fuerza armada y del legislativo.

Dos décadas después de que se inició la transición, las nuevas elecciones generales realizadas en 2006 abrieron nuevamente el espacio para que las instituciones democráticas empiecen a funcionar bajo el mando de las autoridades legítimas elegidas, tanto en el ejecutivo como en el legislativo. En esta nueva etapa de la transición, la reducción de la pobreza, la recuperación económica y las

¹ Fuerzas militares de Cascos Azules.

² Haiti. Options and Opportunities for Inclusive Growth. Country Economic Memorandum. June 1, 2006

³ CEPAL 2006. Panorama social de América Latina.

reformas de las instituciones se pusieron en el centro de las preocupaciones expresadas por los actores políticos.

No cabe duda, sin embargo, de que el logro de esos objetivos pasa por la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas de buena calidad. Pero, para dar frutos, las políticas públicas necesitan de un entorno institucional orientado hacia la buena gobernabilidad, la cual depende a su vez de la capacidad de cooperación de los actores estratégicos en torno a las orientaciones políticas, económicas y sociales del gobierno. Considerando la larga historia de la gobernabilidad en Haití caracterizada por el disenso entre los actores políticos y el debilitamiento de la capacidad del Estado, surgen las preguntas: ¿Están realmente cumplidas las condiciones para que, en esta nueva fase de transición, Haití alcance medios de gobernabilidad que le permitan salir adelante? ¿Pueden las políticas públicas hacer algo para la gobernabilidad en Haití?

La presente investigación tiene como propósito explorar la problemática de la gobernabilidad en Haití y su relación con las instituciones políticas. De manera específica, intentaremos establecer cuáles han sido las condiciones que impidieron que se desarrolle un nivel aceptable de gobernabilidad en Haití, y qué perspectivas generan dichas condiciones hoy en día, para las políticas públicas.

Este estudio de caso es un trabajo analítico en el cual tratamos de explorar el problema de la gobernabilidad en Haití mediante un marco analítico enraizado en la discusión teórica actual sobre el tema y la revisión de los principales hechos históricos ocurridos en Haití durante estos últimos 20 años. En consecuencia, nuestra metodología de trabajo consiste en el análisis cualitativo de hechos y datos relacionados con la gobernabilidad y las instituciones. Para esto:

- ♣ Se realiza una revisión de fuentes secundarias y de material bibliográfico para cubrir los tópicos referidos a los antecedentes generales y al estado actual de la discusión experta sobre el tema.

- ♣ Exploramos algunas fuentes de datos como el “compendio estadístico” del PNUD (2004), las encuestas de hogares⁴ del Instituto Haitiano de Estadística y de Informática (IHSI, 2001), y distintos informes publicados por las agencias de cooperación internacionales⁵.

Además de esta introducción, el estudio de caso está organizado en cuatro capítulos. En el primero, hacemos un breve recuento histórico del contexto de la gobernabilidad con énfasis sobre las estructuras sociales, políticas y económicas del país desde su independencia. El segundo capítulo se centra en la discusión acerca del concepto de gobernabilidad y sus relaciones con la democracia, con el objetivo de proporcionar un marco conceptual que nos permitirá acercarnos a la situación de Haití. Una aplicación del marco conceptual se hace en el tercer capítulo y el último concluye este trabajo, presentando algunas consideraciones con respecto a las perspectivas de hacer políticas públicas en un entorno en donde el nivel de gobernabilidad es muy débil.

⁴ Institut Haitien de Statistiques et d'Informatique (2005) :Enquête sur les conditions de Vie en Haïti

⁵ Principalmente el PNUD, el BID, el Banco Mundial y el FMI.

CAPITULO I- CONTEXTO DE LA GOBERNABILIDAD EN HAITÍ: HERENCIA HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN RECIENTE

La historia de Haití ofrece un panorama dual marcado por realizaciones históricas destacadas y dificultades en la edificación del Estado. Mientras que se trata del primer país de esclavos independiente y la tercera gran revolución del siglo XIX después de la revolución americana y francesa, Haití no ha podido gozar de estabilidad política, prosperidad económica y paz social. Es una sociedad que se encontró acorralada, de manera recurrente y con una frecuencia poco común, entre autoritarismo y anarquismo, crisis económica y protestas sociales, pobreza y exclusión social.

El carácter recurrente y tenaz de la inestabilidad política en Haití, aún durante la transición democrática, sugiere mirar con atención las estructuras sociales, políticas y económicas del país que ciertamente participaron en el diseño de las normas formales e informales vigentes entre 1986 y 2006 y que, por ende, tuvieron algunos efectos sobre el contexto de gobernabilidad. Por ello, esta parte empieza por un recuento histórico en el cual se expone, muy brevemente, los elementos centrales de las estructuras sociales, políticas y económicas desde la independencia (1804) hasta la caída de la dictadura de Duvalier (1986). Luego, se presentan los grandes rasgos del contexto de la gobernabilidad durante los veinte últimos años.

1-1 Herencia histórica 1804-1986

El primero de enero de 1804, Haití obtuvo su independencia luego de doce años (1791-1803) de guerra contra la dominación francesa. Esta victoria fue posible gracias a la unión de los esclavos con los mulatos y los *affranchis*⁶, en contra de la dominación francesa. Sin embargo, el nuevo Estado se estructuró

⁶ Los “*Affranchis*” son antiguos esclavos que obtuvieron su libertad antes de la independencia de forma consensual con su “maestro”.

sobre las mismas bases sociales rígidas y segregacionistas de la colonia, lo que ocasionó la resurgencia de profundas divisiones sociales, conflictos raciales y políticos. Se conformó, durante más de un siglo, un sistema político inestable, orientado hacia el interés individual y muy poco preocupado en atender las demandas sociales de la mayoría de la población. Asimismo, la economía de gran plantación practicada en la colonia se transformó en economía de pequeña plantación de baja productividad, insuficiente para impulsar la recuperación económica del país durante el siglo XIX, aprovechar las condiciones económicas favorables del fin de la segunda guerra mundial y resistir a la crisis económica de los ochenta. A continuación se desarrolla muy brevemente cada uno de estos aspectos a través del análisis de la estructura social, política y económica de Haití entre 1804 y 1986.

1-1-1 Estructura social

La estructura social de Haití hasta mediados de los años cuarenta, era un sistema de clases sociales rígidas, cuyas raíces se encuentran en el periodo colonial. Antes de 1804, la sociedad era fragmentada, dividida en tres categorías sociales: los plantadores y los funcionarios coloniales blancos, *los affranchis* y mulatos, y los esclavos. Entre y dentro de estas clases, había conflictos, segregación y racismo de todo tipo. Con la independencia, los blancos fueron expulsados, y la sociedad se estructuró en torno a dos clases⁷ sociales: la aristocrática “compuesta de jefes militares⁸, *affranchis* y mulatos; y la clase de los antiguos esclavos convertidos en campesinos y soldados del ejército.

Durante todo el siglo XIX y hasta aproximadamente la mitad del siglo XX, se produjo una marginación creciente de la masa de los campesinos, articulada en

⁷ Entre estas dos clases, había un pequeño grupo de trabajadores, de políticos arruinados etc., que se desplazaban de una clase a la otra, pero que no constituía una clase media.

⁸ Los jefes militares podrían ser esclavos que se destacaron durante la guerra, *Affranchis*, y mulatos (como Petion) que se comprometieron personalmente en la guerra.

torno a dicotomías geográficas (urbana/rural⁹), lingüísticas (francés/¹⁰criollo) y raciales (negro/blanco), que contribuyeron a profundizar la distancia entre las elite y la población. Las relaciones entre esas dos clases fueron caracterizadas por una mezcla de “desprecio y paternalismo” de la elite para la masa, y por una mezcla de “admiración, respeto (porque la elite representaba el modelo de vida a la cual aspiraban) odio, miedo y desconfianza (responsabilizan a esta clase por su situación) de la masa hacia la elite (Simpson, 1942). A pesar de que no hubo confrontación directa y abierta entre las dos clases, cada crisis política, caída de presidente (muy frecuente) fue la ocasión para que la masa de los campesinos rurales y pobres urbanos, manifestaron su resentimiento contra los dirigentes y el sector privado, a través de protestas violentas.

La estructura de clase empezó a modificarse realmente en los años cuarenta, cuando el poder pasó a la mano de Dumarsais Estimé, un presidente negro no afiliado a la burguesía tradicional. Ello favoreció la ascensión social de una clase media negra urbana, que se integró activamente a la vida política y económica del país. Este proceso se aceleró bajo el mando de los Duvalier (1957-1986) quién amplió la base social de la clase media a costo de un conflicto social muy fuerte entre los nuevos ricos urbanos negros y los ricos tradicionales, quienes tuvieron a lo largo de toda la historia, el mando político y económico.

1-1-2 Estructura política

En el análisis de la estructura política, es importante identificar dos grandes periodos: 1804-1915, caracterizado por las múltiples luchas políticas entre las distintas facciones de la elites económica y política; y 1915-1986, marcado por la ocupación americana (1915-1934), la desmovilización del ejercito indígena, el

⁹ Se usaba la expresión “moun andeyò” que significa “persona de fuera” para calificar los habitantes de las zonas rurales.

¹⁰ Solamente cerca del 5% hablaba francés. Sin embargo, la lengua nacional fue el francés.

protagonismo de la nueva Guardia Nacional¹¹ creada durante la ocupación; y la dictadura de los Duvalier.

A. 1804-1915: El protagonismo del ejército indígena

Las relaciones sociales y el contexto internacional son dos elementos claves que influyeron en la determinación de las características de la estructura política en Haití a lo largo de su historia. La nueva elite militar surgió como heredera natural del poder político, por haber dirigido y ganado la guerra, y, porque era necesario proteger la independencia recién conquistada, contra la amenaza de regreso de los franceses. Además, fue el único espacio institucional que tenía mecanismos informales de ascensión social. En efecto, los acontecimientos políticos de tipo golpe de Estado y revuelta, podían permitir que un miembro del ejército de rango intermedio ascendiera a la elite política. Es por ello que, a lo largo del siglo XIX, el ejército constituyó un espacio dentro del cual los actores sociales se enfrentaban para el poder político.

La creación de los primeros partidos políticos en la segunda mitad del siglo XIX, los partidos liberal y nacional, no cambió la estructura política. Pese a que tenían visión política distinta, el primero planteaba que *los más capaces deberían tener el poder*, mientras que el segundo tenía como slogan *el poder a la mayoría*¹². No obstante, ambos partidos fueron muy semejantes en su representación de los intereses de la clase alta y se transformaron en un escenario más en donde dominaba los temas vinculados al color.

No es una casualidad entonces que, entre los 26 presidentes que se sucedieron entre 1804 y 1915, solamente uno solo fue civil, dos terminaron sus mandatos y la mayoría de los demás fueron derrocados mediante golpes de Estado. En 1807, Dessalines, padre de la independencia, fue asesinado por un grupo de militares encabezado por los jefes militares opuestos a su régimen y sus

¹¹ La Guardia nacional es el nombre que tuvo el ejército de Haití. Luego, se transformó en Fuerza Armada de Haití (FADH)

¹² “*Le pouvoir au plus capable*” y “*le pouvoir au plus grand nombre*”.

políticas. Esto provocó la primera guerra civil en 1807 que dividió el país en dos partes: el régimen feudal del norte con Henry Christophe, y la república del poniente con Alexandre Pétion, quien estableció un régimen parlamentario que le aseguraba un poder vitalicio. Boyer sucedió a Pétion en el sur en 1818 y reunificó la isla en 1820 luego de la muerte de Christophe en el norte. Después de Boyer, tuvo 22 presidentes en los próximos 72 años. Entre 1911 y 1915, el país cayó en un caos político y económico, con la sucesión de 6 gobiernos, entre los cuales 3 fueron sacados del poder después de una revolución mientras que los demás fueron asesinados. Frente al caos y, para proteger sus intereses¹³, el gobierno de los Estados Unidos decidió intervenir el 28 de julio de 1915.

B. 1915-1986: ocupación y dictadura

Con la ocupación americana (1915-1934), se despidió al ejército indígena, y los americanos constituyeron la Guardia Nacional, organizada, centralizada y principalmente preparada para hacer frente a los movimientos de resistencia que se encontraban en el norte. Bajo el mando del ocupante, el país vivió una relativa estabilidad política. Los Estados Unidos dirigieron el país junto con las elites mulatas, los cuales hasta entonces no habían tomado el poder directamente sino que a través de un jefe militar que ellos generalmente manipulaban; esta práctica es conocida como la *politique de doublure*¹⁴.

La implicación directa de la elite económica mulato en la política hizo resurgir con muchas fuerzas los problemas de clases y de colores que siempre han existido en la sociedad, pero que esta vez, se articularon en torno a algunas

¹³ La causa inmediata de la intervención americana en Haití fue por una pelea económica entre “la banque Nationale” y “the New York National City Bank” por una parte, y por otra parte entre el Estado haitiano y la firma “Haitian National Railroad” perteneciendo a los americanos (Jerbi, 2001)

¹⁴ Expresión francés que significa “la política del doble” que se refiere al efecto de que la elite no tomó directamente el poder pero esta presente en el entorno del poder para sacar ventaja y principalmente renta económica. Según Trouillot (1990), la burguesa ejerció su influencia, sobre el Estado a través de fijación de precios monopólicos, la manipulación fiscal y la corrupción administrativa”

corrientes ideológicas, como el *noirisme*¹⁵, que sirvieron de base a un golpe de Estado del general Magloire en 1946, gracias al cual, Dumarsais Estime llegó al poder. Luego de un periodo de inestabilidad política se realizaron las elecciones en 1957 que ganó François Duvalier.

Al llegar al poder, Duvalier creó su propia fuerza armada¹⁶ para extender y mantener su poder en todo el país y contrarrestar la guardia nacional que se volvió poderosa políticamente después de la ocupación, nombrando y revocando gobiernos. En 1964, cambió la constitución para autonombrarse presidente de vitalicio y así generar las condiciones para que su hijo Jean Claude Duvalier tomara el poder en 1971 tras su muerte.

La administración de François Duvalier no fue muy distinta de los gobiernos y regimenes que conoció Haití, sino que usó el terror para debilitar la estructura tradicional de poder (el ejército, los mulatos, la iglesia y la clase económica), y erigir su propia estructura, basada sobre la fuerza represiva de los *tonton macoutes*¹⁷, y la influencia de los *hougans*¹⁸ (Lundahl, 1989). El régimen descansó también sobre el apoyo de una nueva clase de actores políticos de la clase media, cuya ascensión económica y social se hizo a través de su devoción a Duvalier.

En 1971, a la muerte de François Duvalier, su hijo, Jean Claude Duvalier, tomó el poder. Rodeado por los consejeros e ideólogos de su padre, Jean Claude optó por construir un régimen híbrido, compuesto de la estructura de poder establecida por su padre (en torno a la milicia militar y religiosa), pero incluyó a ciertos actores tradicionales (mulatos, elites económicas), que su padre había alejado. Esta configuración del régimen se transformó en una fuente de conflicto interno el cual,

¹⁵ El "noirisme" es una ideología política que se ha desarrollado después de la ocupación americana, en reacción a los prejuicios de color en Haití, y que tenía como objetivo la creación de una burguesía y de un clero negro.

¹⁶ El brazo armado estaba constituida por los tonton macoutes y por los Voluntarios de Seguridad Nacional con un tamaño de 3 veces la fuerza armada según Maingot (1987).

¹⁷ Grupo armado creado por Duvalier.

¹⁸ Los *hougans* son los jefes religiosos en la religión tradicional, el *vodú*, muy influyente en Haití

junto con las crisis económicas de los ochenta, las protestas sociales y la interrupción de la ayuda internacional, provocaron la caída de Jean Claude el 7 de febrero de 1986.

1-1-3 Estructura económica

La economía colonial estaba basada sobre la mano de obra abundante y barata de los esclavos, y el sistema agrícola de grandes plantaciones orientadas hacia la exportación de azúcar, de café, de algodón y de índigo. Con los doce años de guerra (1791-1803), las plantaciones fueron destruidas, las exportaciones cayeron y el país fue aislado por los grandes socios comerciales de Francia que eran también potencias coloniales.

Ante la necesidad de reconstruir el país destruido y generar recursos para, entre otros, mantener el ejército y fortalecer la defensa militar del país contra las amenazas de regreso de los franceses, los primeros gobernantes¹⁹ y la nueva elite económica, trataron de reactivar las grandes plantaciones, aplicando el *caporalisme agraire*²⁰ que consistió en forzar a los campesinos a trabajar en las plantaciones bajo el control militar. Pero este proyecto fracasó debido a la escasa dotación de factores que quedaban en la colonia tras la guerra de independencia: los equipos de capitales fueron destruidos, faltaba personal calificado y los campesinos, antiguos esclavos, se negaron a someterse al trabajo forzado en las plantaciones, símbolo de la esclavitud. Con respecto a este último punto, Fattouh Jr (2006) señala que el imperativo de protección de la independencia y el desarrollo de un sistema agrario en torno las grandes plantaciones coincidieron con los intereses de la elite económica y política, pero no con los intereses de los campesinos (antiguos esclavos), quienes “soñaban con un igualitarismo agrario; ellos simplemente querían poseer su propio pedazo de tierra, sobrevivir de manera independiente a partir de la misma”.

¹⁹ Jean Jacques Dessalines (1804-1806); Henry Christophe (1807, 1819)

²⁰ El *caporalísimo agrario* es el hecho de forzar a los campesinos a trabajar con su voluntad

Este modo de producción no era viable y cayó definitivamente en torno a los años 1820, afectado por la guerra civil entre las facciones de la elite política y la creciente competencia en el mercado internacional del azúcar. Los dirigentes distribuyeron la tierra a los campesinos y la economía del país se desarrolló en torno a esta economía de subsistencia. Dado que la riqueza del país era agrícola y en las manos de los campesinos, la elite buscó hacerse de ella a través del control de la presidencia para la imposición de impuestos por parte del Estado (Lindhal, op.cit).

El sistema de pequeña propiedad no justifica por sí solo que en Haití no haya tenido un sistema de capitalismo productivo, ya que la estructura sociopolítica impidió también una explotación productiva de las tierras por los campesinos. En efecto, hasta 1986, los campesinos fueron desprovistos del poco excedente de su trabajo por el gobierno central mediante alto nivel de impuestos por lo que no pudieron invertir en tecnología que podría generar una mayor productividad. Además, los altos impuestos no sirvieron para proveer servicios, sino que fueron utilizados al provecho de la elite política. Marginados, sin acceso a la educación, la salud y la recreación, los campesinos no tuvieron otros remedios que trabajar para sobrevivir y reproducirse, lo que generó una presión demográfica sobre la tierra, aumentando la parcelación y la pobreza.

Con la ocupación americana, se introdujo el orden en la administración y las finanzas públicas y se organizaron los servicios públicos de salud y de educación (Simpson, 1941). Este nivel mínimo de infraestructura sirvió de base para la recuperación de la actividad económica después de la segunda guerra mundial. En efecto, aprovechando el alza de los precios de productos de exportaciones primarias y la disponibilidad de capital extranjero, el comercio exterior alcanzó un 14% del producto interior bruto, el cual, en termino real de 1955, pasó de 262 millones de dólares en 1955 a 307 millones en 1956 (PNUD, 2002). El

establecimiento de la dictadura por Duvalier, provocó el bloqueo de la ayuda internacional, y la posterior deceleración y estancamiento de la economía.

La muerte de François Duvalier y la toma de poder por su hijo Jean Claude, inició un periodo de crecimiento económico impulsado, entre otros, por la renovación de la ayuda internacional en 1973, el desarrollo rápido del sector industrial y el aumento de los precios de materias primas como el café, el azúcar, el cacao, y de los aceites. La economía creció a un ritmo promedio de 4.5% entre 1970 y 1980, y la inversión total alcanzó 10% del PIB (PNUD, op.cit). Sin embargo, a pesar de esta expansión, la agricultura se encontró en estancamiento, y la producción de alimentos por habitante, en términos reales, siguió disminuyendo.

Entre 1980 y 1985, golpeado por la crisis internacional de la deuda de los ochenta, el déficit presupuestario, la devaluación del tipo de cambio y la mala gestión de la administración pública; el crecimiento económico cayó a un ritmo de 2.5% al año, la inflación pasó de 6 a 8% y el desempleo oficial de 22 a más del 30%. La crisis económica y el posterior fracaso del ajuste estructural impuesto por el FMI, puso en evidencia los problemas fundamentales de corrupción de la administración de François Duvalier y de su hijo. Las investigaciones de Marc Bazin, ministro de finanzas encargado de llevar a cabo las reformas del FMI, mostraron que menos del 36 % de los ingresos del gobierno fue malversado, y declaró que el país era el "más mal gestionado en la región."

1-2 Evolución reciente: 1986-2006

Con la herencia social, política y económica antes expuesta, Haití empezó su transición democrática a partir de 1986. En el plano político, dominaron la lucha por el poder y la imposibilidad de salir de una transición que, en distintas ocasiones, llevaron a graves crisis de gobernabilidad. La desigualdad y la pobreza histórica siguieron dominando el contexto socioeconómico marcado además por la

dificultad de revertir la tendencia negativa del crecimiento económico y reconstruir la base productiva del país, fuertemente afectada por la crisis de los ochenta.

1-2-1 Contexto político: 1986-2006

El periodo 1986-2006, generalmente llamado “transición democrática” es en realidad un periodo de múltiples intentos de establecimiento de un orden democrático gobernable, que fue marcado por tres momentos claves:

- ♣ Los primeros intentos de pasar un régimen totalitario a un régimen democrático, marcado por el protagonismo del ejército (1986-1994).
- ♣ El intento fracasado de consolidar el régimen democrático establecido a partir de 1994 con el regreso de Aristide del exilio (1994-2004).
- ♣ El Inicio de una nueva fase de transición desde 2004.

A. 1986-1994: primer intento

Inmediatamente después de que Duvalier se fue al exilio, el general en jefe del ejército, Henry Namphy, encabezó el Consejo Nacional del Gobierno (CNG) como presidente de la República. Se esperaba del general, que tuviera suficiente liderazgo para llevar a cabo la transición democrática, al permitir que se hagan las elecciones libres y entregar el poder a un gobierno civil. Sin embargo, a pesar de que se creó el primer Consejo Electoral Provisional (CEP) encargado de realizar las elecciones, la lucha entre este último y el CNG para el control de las elecciones, crearon un entorno de conflicto que terminó por el fracaso de las primeras de elecciones de noviembre de 1987, durante las cuales grupos armados dispararon a los votantes.

La sociedad civil y los partidos políticos exigieron el fin del gobierno militar y boicotearon las nuevas elecciones de enero 1988, durante las cuales, Lesly François Manigat, un ex ministro del gobierno de Duvalier y Frank Romain, un

famoso miembro de la dictadura, apoyados por el ejército (Lindhal, 1991), fueron elegidos respectivamente presidente y alcalde de la capital. Sin embargo, después de tres meses, Manigat fue desechado por los mismos militares y enviado al exilio. Namphy retomó el poder y descartó la posibilidad de elecciones.

La represión del régimen, las protestas de la sociedad civil y las divisiones dentro del ejército, provocaron el derrocamiento del general Namphy el 17 de septiembre de 1988 y la toma del poder por el general Prosper Avril. Le siguen varios intentos de golpes, de los cuales el más importante fue el del primero de abril de 1989 que llevó al enfrentamiento armado entre varias fracciones del ejército. El General Avril expresó su deseo de llevar a cabo la transición y prometió la realización de nuevas elecciones. Pero, ante la sospecha de estar intentando ganar tiempo para quedarse en el poder, un grupo de partidos políticos reclamaron su dimisión. Avril dejó el poder a la magistrada del Tribunal Supremo Ertha Pascal Trouillot en marzo de 1990. La mandataria organizó las elecciones del 16 de diciembre de 1990, las cuales fueron ganadas por Jean Bertrand Aristide.

Al asumir el cargo el presidente, Aristide trató de implementar reformas sociales que encontraron el rechazo de la burguesía tradicional haitiana, del ejército y del parlamento. Pese a que tuvo el apoyo de la población y de la sociedad civil, el 29 de septiembre de 1991 fue derrocado por el ejército. Considerado por la comunidad internacional como el presidente legítimo del país, aunque en el exilio, el presidente Aristide usó de todos los medios para regresar al poder. Para forzar la dimisión de los golpistas, Haití fue sometido a un embargo económico por las Naciones Unidas durante tres años hasta que, en 1994, bajo la amenaza de intervención militar de los Estados Unidos y de la ONU, los militares dejaron el poder. El presidente Aristide regresó al país el 15 de octubre de 1994.

B. 1994-2004: Segundo intento

Después del regreso del Presidente Aristide del exilio, el proceso de democratización retomó su curso. Pero esta vez, la lucha entre y dentro de los

partidos políticos así como crisis electorales de 1995, de 1997 y de 2000, polarizaron el sistema político y minaron la legitimidad de los gobiernos hasta 2004. Mientras que el gobierno de René Preval (1996-2001) fue bloqueado por los conflictos con el parlamento, el de Aristide (2001-2004) fue desechado por la crisis generada por las elecciones legislativas y presidenciales de mayo y noviembre del 2000. En efecto, las acciones de corrupción y la violencia de los partidarios del presidente Aristide aumentaron la oposición a su gobierno. En el 2003 esta oposición tomó una forma violenta, cuando antiguos miembros del ejército, de la policía y algunos antiguos partidarios del presidente hicieron un frente armado que atacaron los comisarios de policía en todo el país. La situación se vuelve crítica cuando las ciudades cayeron bajo el control de estos grupos armados. El 29 de febrero de 2004, Aristide tuvo que dejar el poder e irse en un segundo exilio, en África de Sur.

C. 2004-2006: nuevo intento

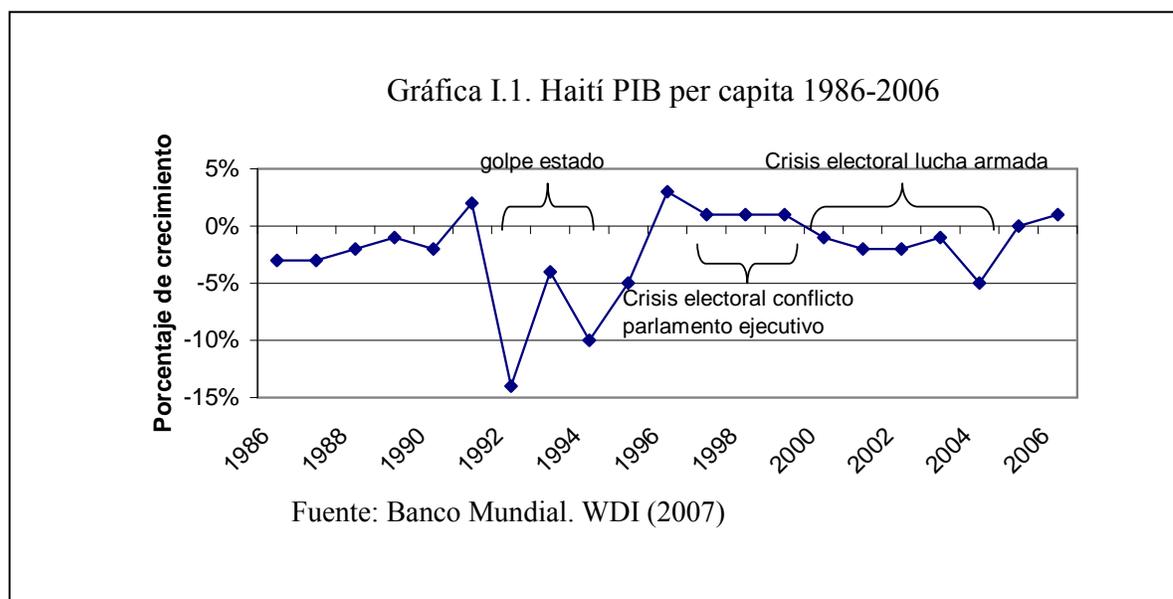
En el 2004, el juez más antiguo de la corte de casación, Boniface Alexandre tomó el poder, y una misión internacional de la ONU encabezado por Brasil, fue enviado a Haití para su estabilización. Un consejo integrado por miembros de la sociedad civil nombró a Gerard Latortue, primer ministro. Con mucha dificultad, este gobierno realizó las elecciones presidenciales y parlamentarias en el 2006, que ganaron el ex presidente Preval y su agrupación *Lespwa*²¹. En mayo de 2006, este gobierno tomó oficialmente el poder y formó un gobierno de coalición encabezado por su ex primer ministro Jacques Edouard Alexis, con el mismo objetivo de 1987 que consiste en realizar la transición democrática.

1-2-2 Contexto económico

El desarrollo de la economía haitiana durante estos últimos veinte años ha sido marcado por una tendencia negativa del crecimiento, muy correlacionada con la inestabilidad política. Entre 1986 y 2006, el ingreso per capita se redujo en 1.8 %

²¹ Palabra que significa esperanza.

anual en promedio por lo que representaba en 2006, un 64 % de su valor de 1986. Mientras que los periodos de recuperación económica son cortos y no alcanzan el 3% desde 1990²², el impacto de los tres años de embargo económico (1991-1994) y la revuelta armada de 2003, golpeó fuertemente el crecimiento ya que en promedio, el PIB per capita cayó un -31% entre 2001 y 2006 (Gráfico I.1).

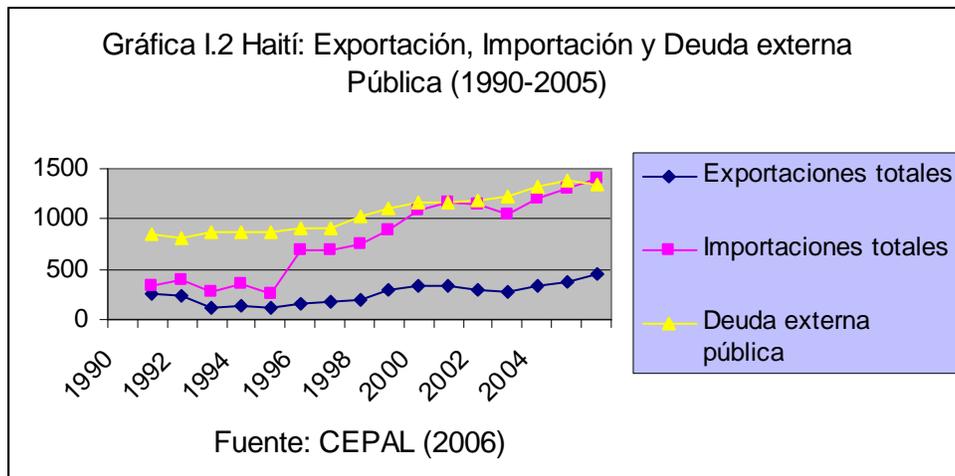


Más de un 60% de la población haitiana vive de la agricultura que representa el sector más importante de la economía después del sector servicio. El mejoramiento en este sector ha sido limitado por su estructura de minifundios y el bajo nivel de ingreso de los campesinos que no les permitió ahorrar e invertir. Esto redujo los niveles de tecnología y de productividad del trabajo que quedaron bajos ya que, en su mayoría, las plantaciones siguieron usando las técnicas de producción del siglo dieciocho. Asimismo, el alto nivel de impuesto a las exportaciones hasta los ochenta; el mantenimiento de los monopolios exportadores; los costos del transporte; la insuficiencia de financiamiento y las catástrofes naturales, erosionaron las capacidades de los campesinos, quienes concentraron su producción en productos de supervivencia libres de impuesto.

²² Periodo de recuperación parcial: 2.5% en 1991; 2.7% en 1996; entre 0.7% y 1,3% entre 1997-2000; 0.9% en 2006. Banco Mundial, WDI(2007).

La oferta exportable destinada en forma preponderante al mercado de los Estados Unidos, consta de un número muy estrecho de productos, ya que la maquila de confección, café, cacao y mangos componen el 75% del total. Por su parte, entre las importaciones destacan los productos alimenticios (24% del total), hidrocarburos (16%), y automóviles y otros equipos (14%).

Desde 1996, se incrementó significativamente el déficit del balance comercial debido al aumento de las importaciones y estancamiento de las exportaciones y, consecuentemente, un alza paulatina de la deuda externa pública (Gráfica I.2)



Heredado del esfuerzo de industrialización realizado en los setenta y que se limitó a la industria maquilera, el sector industrial en Haití fue afectado por el embargo económico (1991-1994) y las recientes crisis políticas de 2004. Las industrias de producción orientadas hacia el mercado nacional son poco competitivas y quebraron bajo los efectos de la liberalización económica, por lo que los emprendedores de este sector se transformaron en importadores (PNUD, op.cit). La competitividad en este sector, así como en el sector servicios, está principalmente limitada por la falta de infraestructuras (electricidad, carretera), la disponibilidad de capital humano calificado²³, la volatilidad macroeconómica ligada

²³ El nivel de escolarización es baja y la grande mayoría de los que son competentes emigran (Orozco, 2006),

a las ayudas externas fuertemente correlacionada con la inestabilidad política y el alto nivel de riesgo asociado a las inversiones privadas (Banco mundial, 2006).

1-2-3 Contexto social

La pérdida de la capacidad económica de la población y la debilidad del Estado son dos elementos que aumentaron la distancia entre las demandas sociales de la población cada vez más grandes y la capacidad de respuesta del Estado que va limitándose. Esta distancia es un indicador de la fragilidad social de la sociedad. El panorama de la situación social en Haití y en particular el nivel de pobreza y desigualdad así como la debilidad del sistema educativo y la escasez de los servicios básicos, entregan una idea del tamaño de la fragilidad social.

Las últimas estimaciones del nivel de pobreza²⁴ indican que más del 75% de la población vive con menos de \$US2 al día y cerca de la mitad son considerados como extremadamente pobres accediendo a menos de \$US 1 al día. Este nivel de pobreza ubica Haití como *el país con mayor incidencia de pobreza e indigencia no solo del caribe, sino probablemente de toda la región* (CEPAL, 2006), superando a países como la República Dominicana (2005: 46.5%) y Honduras (2003: 74,8%), y muy por arriba del promedio en América Latina²⁵. Es también el país más desigual de la región con un coeficiente de Gini en torno a 0,65²⁶ y con cerca de la mitad de la riqueza nacional concentrada en las manos de un 10% de la población.

En Haití la tasa de analfabetismo sigue muy alta, con un 45% de la población de más de 15 años que no saben leer y escribir, o sea, la tasa más alta en la región. El sistema educativo sufre además de graves problemas de cobertura, de calidad y de equidad. Entre el 65%²⁷ de los niños de 6 -11 años que van efectivamente a la escuela primaria, 35% no llegan en el quinto año por razones

²⁴ Enquête sur les conditions de vie en Haïti, Vol 2, juillet 2005.

²⁵ CEPAL, "Panorama Social de América Latina", 2006

²⁶ Véase 23

²⁷ Véase 22

financieras y académicas (49.5% de los jóvenes de 15-24 años no pasan la prueba de fin de ciclo primario). A pesar del nivel de pobreza, más de 50% de los alumnos están matriculados en las escuelas privadas que representan alrededor de 85% de la oferta educativa, por lo que los hogares gastan cerca de 14% de su poco ingreso en la educación. La misma situación se encuentra en el sector de la salud, en donde el Estado entrega solamente 30% de los servicios, concentrados además en la área urbana, mientras que las ONG entregan los 70% de los servicios sanitarios principalmente en área rural (Banco mundial, 2006). Con la ausencia y las limitaciones de las redes formales de protección²⁸ social y, debido al alto nivel de desempleo, las remesas y las estructuras informales de solidaridad ciudadana constituyen escapatorias que permitan reducir la vulnerabilidad social. Así, las transferencias²⁹ entre hogares permiten salidas relativas de la pobreza así como el aumento de la escolarización (Brisson-Lamaute, 2005).

Finalmente, la revisión del contexto político, económico y social de estos últimos años nos permite concluir que la transición democrática en Haití sufrió de un problema de gobernabilidad crónica. En el plano político, el país fracasó en su intento de implementar un régimen democrático en 1988, 1994 y 2004. Por su parte, el contexto socioeconómico da cuenta de la erosión de la capacidad económica del Estado y de la fragilidad social de la población. En las partes siguientes, nos proponemos debatir los aspectos conceptuales y prácticas de la gobernabilidad en Haití, en el contexto reciente.

²⁸ 95% del empleo se encuentra en el sector informal y son así excluidos del sistema de protección social

²⁹ Remesas y transferencias de dinero internas

CAPITULO II- DISCUSIÓN TEÓRICA

Con esta parte se expondrá la discusión teórica en torno a la gobernabilidad y las instituciones políticas. Primero, se revisará el debate sobre el significado de la gobernabilidad y su relación con la democracia. Luego, se presentará una propuesta teórica con respecto a las condiciones que pueden favorecer un determinado nivel de gobernabilidad en un contexto de transición democrática. Lo anterior servirá de base para plantear hipótesis con respecto a la gobernabilidad en Haití desde 1986.

2-1 Gobernabilidad y democracia

Al momento de iniciar el análisis de la gobernabilidad surgen dos observaciones a partir de la revisión de la amplia literatura disponible sobre este tema. Primero la diversidad de definiciones que se han dado a lo largo del tiempo (Flisfisch, 1989) y, el consenso que se ha logrado en torno a la existencia de un vínculo entre democracia y gobierno. La verdad es que es difícil captar el concepto de gobernabilidad a partir de conceptos unilaterales puesto que está muy vinculado con la democracia. Esta relación proviene de una retroalimentación mutua y dinámica entre gobernabilidad y democracia que se manifiesta de manera distinta en el tiempo y en el espacio. En efecto, mientras que en ciertos tiempos la democracia pueda aparecer impidiendo el funcionamiento de un gobierno, en otras ocasiones y lugares, la falta de democracia dificulta el desempeño de los gobiernos.

De hecho, desde el surgimiento del término a mediados de los setenta, se consideró que la democracia podría constituir un freno a la gobernabilidad. En efecto, el informe de la comisión trilateral³⁰ planteó que, al permitir la articulación de mayores demandas sociales, las democracias en Europa Occidental, en Japón

³⁰ En 1975 Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki elaboraron un reporte para los gobiernos de tres países occidentales (Japón, Estados Unidos y Francia), en el cual se hizo un diagnóstico de los problemas y causas que desde su perspectiva se constituían como centrales para el desempeño eficaz del gobierno y de la economía en las sociedades occidentales postindustriales con regímenes políticos democráticos.

y en Estados Unidos, sobrecargaban la agenda gubernativa, reduciendo así la capacidad de estos gobiernos para responder de manera efectiva a las demandas de la sociedad, o sea lleva a una “mala gobernabilidad” (Huntington et al., 1975). Esta relación negativa entre gobernabilidad y democracia, dio vida a una perspectiva tecnocrática del concepto de gobernabilidad considerado desde entonces como un asunto técnico, ligado al desarrollo estratégico desde la cúpula del Estado, con el objetivo de contener las demandas sociales y canalizar los conflictos sin que ellos amenacen la estabilidad del sistema socioeconómico y político (Filmus, 2005).

El concepto fue retomado por los organismos de financiamiento internacional a partir de los noventa, y se usó en el contexto latinoamericano como sinónimo de la palabra inglesa “governance”³¹ que designa el ejercicio del poder o la función de gobernar (Tommasini, 1992). Se constató entonces que América Latina tuvo “problema de gobernabilidad”, es decir deficiencia en las reformas político-jurídicas-institucionales que faltaban en el marco del consenso de Washington, y que deberían hacer que los gobiernos y el Estado fuesen más eficientes, menos corruptos y más transparentes (Muñoz, 2007). Desde esta perspectiva, el problema de la gobernabilidad en América Latina no era producto del exceso de democracia, sino que asociado a fallas en el desarrollo de los instrumentos que facilitan la transición y la consolidación de la democracia.

En reacción a las primeras visiones conservadoras, e impulsado por las críticas sobre la limitación del uso de la misma por las instituciones internacionales, se desarrolló un enfoque integral y sistémico de la gobernabilidad en torno a un planteamiento técnico-político, que reconoce, por una parte, la importancia de los atributos técnicos de un gobierno, pero además, plantea que es importante tomar

³¹ Prats (2001) señala que el PNUD constituyó la excepción a esta regla. En efecto, el PNUD utilizó la expresión gobernabilidad para hacer referencia a (i) al proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (ii) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; (iii) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.

en cuenta todas las condiciones necesarias para que la función de gobernar se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social (Tomassini, op cit). Mientras que la eficacia abarca el aspecto técnico de la gobernabilidad, es decir el desempeño del gobierno en las distintas áreas a las cuales se extienden sus acciones, la legitimidad y el respaldo social son variables políticas, que permiten al capitalismo contemporáneo asegurar el equilibrio entre los sistemas económico, político administrativo y sociocultural³². En particular, son elementos cohesionadores basados en el igualitarismo y la universalización de los derechos individuales que permiten contrarrestar la desigualdad inherente al sistema capitalista (Gutiérrez, 1998).

En democracia entonces, ambas dimensiones técnicas (desempeño del gobierno,) y políticas (legitimidad, respaldo social) son elementos interrelacionados, que pueden permitir mantener en equilibrio el orden social, por ello podemos definir la gobernabilidad como *la calidad del desempeño del gobierno en un marco de legitimidad y de respaldo social*. No se trata entonces de un estado fijo que se puede identificar, sino que más bien, podría ser asimilada preferentemente a un “campo”, con frontera difusa, delimitado por el desempeño del gobierno y por la pare legitimidad/respaldo social, dentro del cual el orden social se mantiene en equilibrio. Por lo tanto el equilibrio/desequilibrio del orden social es un buen indicador del nivel de gobernabilidad.

De acuerdo a esta perspectiva, ¿Cuáles son entonces las condiciones de la gobernabilidad para un país en transición o consolidación democrática? O, dicho de otra manera, ¿qué es lo que puede asegurar un desempeño y de una legitimidad que mantenga la sociedad dentro del “campo” de la buena gobernabilidad?

³² Habermas J. (1991) Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Cotado por Gutiérrez (1998).

Las condiciones de la gobernabilidad son aquellas que garantizan la legitimidad, el respaldo social y el desempeño del gobierno independientemente de la fase en la que se encuentra la democracia. En este sentido, la *capacidad de los actores estratégicos para lograr consenso* en torno a las orientaciones políticas y económicas de la sociedad, y *la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad* satisfacen a este criterio. A continuación se desarrolla cada una de esas dos condiciones, con el objetivo de ver cómo la combinación de cada una de esas dos dimensiones actúan sobre el nivel de gobernabilidad de un determinado Estado.

2-2 Capacidad de los actores para lograr consenso: el rol de las instituciones

Los actores estratégicos son los individuos, organizaciones o grupos con recursos y maniobra política suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Prats, 2001). De acuerdo a Coppedge (1996)³³, generalmente, cada recurso se asocia a un grupo prototipo; por ejemplo, “el gobierno (grupo) se asocia con los altos cargos públicos (recurso), los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas y la autoridad moral con la iglesia”. El consenso entre estos actores es clave para la gobernabilidad tanto en sociedades en transición democrática como en sociedades donde la democracia se ha consolidado, porque mantiene el equilibrio dinámico de las fuerzas políticas, y aleja *los riesgos inaceptables* que surgen cuando uno o más de estos actores se sienten en riesgo vital (Flisfich, op.cit).

Sin embargo el consenso no es sólo producto de la mera voluntad de los actores, sino que depende también de sus ganancias esperadas luego de intercambios políticos, los cuales, al contrario de los intercambios económicos que

³³ Citado por Prats (2001)

se hacen por ventajas económicas sobre derechos de propiedad seguro, se llevan a cabo por “ganancia de autoridad” que otorga el derecho de reasignar o cambiar los derechos de propiedad (Furubotn y Richter, 1998)³⁴. Dicha ganancia depende del costo adicional que implica tener la garantía de que se va a cumplir el contrato o que, en el caso de que no se cumpla, tendrá alguna compensación. Cuando este costo es demasiado alto, el consenso no es viable.

Generalmente la falta de información en torno a las preferencias y los riesgos vinculados a los comportamientos oportunistas, hacen que estos costos adicionales, comúnmente llamado costo de transacción en la literatura económica y política (Coase, 1933, 1963; Williamson, 1989; North 1990), no sean nulos, sobretodo por tratarse de intercambio político, en donde la naturaleza del “bien” transado hace difícil su apropiación efectiva. Se intercambian en efecto en los distintos espacios de poderes, acciones o recursos actuales (como votos) por promesas de acciones o recursos futuros (*transacciones intertemporales*); pueden ser también apoyo al gobierno en un tema crítico de política pública a cambio de un cargo en la burocracia estatal, o apoyo para una reforma en un área particular de la política a cambio de concesiones en otra área de política. (BID, 2006).

La existencia de un costo difícilmente medible asociado a las transacciones políticas, hacen que sea necesario crear instituciones políticas, que son reglas formales del juego político (Spiller y Tommasini, 2003). Estas instituciones definen de manera explícita la estructura, el funcionamiento y los mecanismos de decisiones que permiten reducir las informaciones y desincentivar los comportamientos de free-riding. Además, regulan las relaciones de poder entre los actores a través de variables políticas como las elecciones, las reglas electorales, el sistema de partido etc.

³⁴ Citado por Xosé Carlos Arias y Gonzalo Caballero (2003) en “instituciones, costos de transacción y políticas pública: un panorama”. En la práctica no se puede destacar que estos cambios puedan al final traer beneficios económicos para estos actores políticos o los grupos específicos que representan.

Al definir las reglas formales que especifican los procesos y establecen las garantías asociados a los intercambios políticos, las instituciones limitan los comportamientos de los actores indicando qué conductas o situaciones son requeridas, prohibidas o permitidas (Zurbriggen, 2006). Influyen también en las preferencias de estos actores, sus incentivos y en la distribución de los poderes determinando. De esta manera, determinan en gran medida la capacidad de los actores políticos para lograr el consenso.

Si bien las instituciones determinan en gran parte la capacidad de los actores a lograr consenso, durante el proceso de transición a la democracia, estas instituciones no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez generando una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato y en el futuro (O'Donnell y Schmitter, 1991). En esta situación, la existencia de una cultura política, de ciertas actitudes y hábitos básicos como la confianza interpersonal o la confianza en las instituciones, es necesaria para lograr consenso sobre la adopción de ciertas reglas del juego (Lipset, 1960; Almond y Verba, 1963; Banfield, 1958, Inglehart, 1988)³⁵. Importan entonces las condiciones iniciales en las cuales se encuentra cimentada la sociedad considerada. En particular, las estructuras y los conflictos sociales, el legado institucional e ideológico cobran una importancia particular en la medida de que pueden imponer restricciones al acuerdo de los actores para el respeto de las reglas democráticas necesarias para iniciar la transición y luego consolidar el proceso.

Así pues, las reglas formales del juego político, la cultura política y la estructura política y social determinan el nivel de consenso entre los actores políticos y por ende las condiciones políticas de la gobernabilidad. En la sección siguiente, tratamos el otro componente de las condiciones de la gobernabilidad que es la “capacidad del Estado para responder a las demandas sociales”.

³⁵ Citado por Ronald Inglehart (1988) en “Cultura política y democracia estable”, REIS N° 82, Abril-junio 1988.

2-3 Capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad.

Otro pilar fundamental de la gobernabilidad es la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad. Entendemos por Estado “una organización institucional autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas políticas y económicas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente, aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base estable y permanente, es decir la estructura orgánica del Estado en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica. Es la organización que articula a un conjunto de instituciones estatales, paraestatales y sociales, que realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos de las políticas que, en general, buscan el cambio social y la implementación de reformas. Es también la organización con monopolio de la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos. Finalmente es la expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad” (Medina, Manuel, Barroetaveña, 1999).

La naturaleza de los compromisos que se procesan en la sociedad y de los objetivos estatales, sus articulaciones y su implementación generan ciertos valores y rasgos específicos, que permiten distinguir distintos modelos de Estado como el Estado de Bienestar europeo centrado en la regulación macroeconómica y la institucionalidad para el bienestar social; el Estado interventor Latinoamericano, proteccionista e involucrado en el proceso de industrialización sustitutivo; el Estado desarrollista asiático que promueve una institucionalidad económica y social destinada a empujar los objetivos específicos a corto, mediano y largo plazo; y finalmente el modelo de Estado neo-liberal que descansa sobre la idea de libre actuación del mercado.

Cada uno de estos modelos trata las demandas sociales de distintas maneras. Mientras que el Estado de bienestar se centra en generar mecanismos para atender a esas demandas, el Estado liberal plantea que las fuerzas del mercado asignan los recursos de manera eficiente de tal manera que, en suma, se genera mayor bienestar en la sociedad. Los modelos latino americano y asiático se encuentran a medio camino entre estos dos extremos.

De todos modos, la capacidad para atender a las demandas ha sido, en todos los modelos, el punto de quiebre que llevó a cambios completos o modificación parcial de paradigma. Como lo mencionemos en el debate sobre la relación entre democracia y gobernabilidad, la sobrecarga de la agenda gubernativa en el modelo de bienestar llevó a modificaciones en su articulación. Asimismo, las fallas del mercado generan desequilibrios y desigualdad, que polarizaban la agenda social y amenazan constantemente la estabilidad del Estado liberal. En América Latina, los Estados han tenido dificultades para mantenerse en equilibrio entre estos dos paradigmas puesto que estaban tratando de atender las urgencias sociales y construir simultáneamente la institucionalidad de mercado que debería llevar al fortalecimiento de la capacidad del Estado. Además, a los cambios de modelos, se superpusieron los problemas vinculados con la transición democrática que hicieron de la región una de la más inestable y poco preparada para reformas como las promovidas por el Consenso de Washington.

En suma, “la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones colectivas” en beneficio de la sociedad es importante para la estabilidad del Estado, independiente del Modelo de Estado considerado. En particular, la capacidad de asegurar el orden publico, de proveer los servicios básicos, de luchar contra la pobreza y la desigualdad, de regular la economía, de asegurar la gestión administrativa y financiera son elementos que definen la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad (Banco Mundial, 1997). Elementos como la corrupción, el clientelismo y la falta de transparencia erosionan esta capacidad y debilitan el Estado. De hecho, se ha adoptado desde fines de los

noventa, la expresión Estado débil, para caracterizar a los Estados que tienen poca capacidad para cumplir con estas funciones básicas.

El punto clave es que cuando el Estado no es capaz de responder a las demandas, se minan su base, deteriorando su legitimidad, el respaldo social se evapora y el orden social se encuentra amenazado, por lo que la sociedad se acerca a la frontera de la ingobernabilidad.

2-4 Propuesta de un modelo de análisis

La capacidad de los actores para lograr consenso y la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad constituyen las condiciones dinámicas para que exista gobernabilidad, y por tanto, son *las fuerzas que orientan los países hacia un nivel de gobernabilidad en el tiempo*. Así, distintos niveles de consenso y de capacidades del Estado pueden generar condiciones que favorecen o impiden una buena gobernabilidad en el tiempo. Se puede tener múltiples combinaciones entre distintos niveles de estas dimensiones que llevan a una amplia de gama de condiciones. Pero en el límite, es posible asumir que las condiciones de gobernabilidad pueden reducirse a cuatro grandes categorías (Cuadro II.1):

Cuadro II.1 CONDICIONES DE LA GOBERNABILIDAD

| | | | |
|--|--------|---|-----------------------|
| | | Capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad | |
| | | Fuerte | Débil |
| Nivel de consenso entre los actores estratégicos | Fuerte | Condiciones favorables | Condiciones difíciles |
| | Débil | Condiciones Frágiles | Condiciones hostiles |

- ♣ *Condiciones favorables.* Se trata de condiciones que se generan cuando hay un fuerte nivel de consenso entre los actores políticos y en que el Estado tiene fuerte capacidad administrativa y financiera para cumplir con su función de responder a las demandas de la sociedad. El caso de Chile que logró “una alianza para la gobernabilidad” (Muñoz, op.cit) y cuyo Estado presentaba una capacidad institucional fortalecida al inicio de la transición, es el ejemplo más ilustrativo de condiciones iniciales favorables de transición democrática en América Latina. Muchos de los países emergentes de Europa del Este, han tenido semejantes condiciones iniciales de transición.

- ♣ *Condiciones difíciles.* Se trata de situaciones en que un país tiene un sistema político fuerte, capaz y dispuesto a cooperar, pero que dispone de una débil capacidad económica. En dicha circunstancia, el desempeño del gobierno puede ser amenazado, pero la democracia y la estabilidad política no está en peligro inmediato. España de los setenta es un fiel reflejo de esta condición. En efecto, mientras que el Estado tenía capacidades débiles, en octubre 1977, el gobierno español y todas las fuerzas políticas se reunieron en el palacio de la Moncloa para buscar un acuerdo político y económico para salvar el país de la crisis económica y la amenaza de golpe de Estado de carácter militar. En 1981, España ya había salido de la transición y no era un país en desarrollo. En 1991, España entró definitivamente en el mundo desarrollado con su integración en la Unión Europea.

- ♣ *Condiciones frágiles.* En este caso el sistema político y/o los actores de la sociedad civil están muy divididos y, a pesar de que el Estado tenga fuerte capacidad para responder a las demandas de la sociedad, el sistema político se encuentra fuertemente fragmentado y existe alto riesgo de inestabilidad política (Bolivia, El Salvador).

- ♣ *Condiciones hostiles.* Es el peor escenario para la gobernabilidad, los actores están muy divididos y la institucionalidad del país presenta una escasa y precaria capacidad para atender los requerimientos básicos de su población. Muchos de los países descolonizados en la segunda mitad del siglo XX se encontraron en el límite extremo de estas condiciones hostiles debido a las luchas tribales, raciales, religiosas o políticas que impidieron la creación y el mantenimiento de consenso entre los diversos actores. Por otra parte, la falta de recursos humanos calificados y persistencia de estructuras institucionales coloniales y oligárquicas impidieron el desarrollo de una institucionalidad capaz de responder de manera efectiva y real a las demandas básicas de toda su población. Países como la República Democrática de Congo y Nigeria, y muchos otros países de África empezaron su transición democrática bajo esas condiciones

En base a lo anterior, sostenemos la hipótesis de que Haití ha tenido condiciones iniciales de gobernabilidad hostiles, debido a la incapacidad de los actores estratégicos para lograr consenso en torno a las grandes apuestas enfrentadas por el país a lo largo de la transición y la poca capacidad que ha tenido el Estado para responder a las demandas de la sociedad.

Argumentamos que esas condiciones no han sido fijas, sino que se repitieron a lo largo del tiempo, debido a que, justamente, no hubo una transición, sino que, en realidad, distintos “intentos de transición (1987-1990; 1990-1991; 1994-2004)” durante los cuales, las condiciones iniciales de gobernabilidad fueron, se mantuvieron y se reprodujeron hostiles.

CAPITULO III- GOVERNABILIDAD EN HAITI DESDE 1986: UNA EXPLORACIÓN.

En esta tercera parte del trabajo se exploran las condiciones de la gobernabilidad en Haití desde 1986. Luego de identificar a los actores estratégicos de la gobernabilidad, se analiza la capacidad de los actores para lograr consenso en torno a los desafíos claves que planteó la transición y la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad.

3-1 Actores estratégicos de la gobernabilidad en Haití desde 1986

Como se mencionó en la segunda parte, un actor es estratégico para la gobernabilidad cuando dispone de recursos de poder, de maniobra político y capacidad para perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisión y de solución de conflictos colectivos. En Haití los principales actores estratégicos de los últimos veinte años fueron los partidos políticos, la sociedad civil, el sector privado, los duvaliersitas, el ejecutivo, el presidente y el parlamento.

A. Los partidos políticos

La mayoría de los partidos hoy presentes en el escenario político en Haití, surgieron después de 1986. Se caracterizan por ser heterogéneos, polarizados, y los más grandes tienen un perfil ideológico de izquierda y de centro izquierda. Sus influencias en la transformación de la sociedad han sido determinantes, tanto en sus acciones como oficialistas y como opositores. Disponen de tres fuentes principales de recursos de poder: las ideas, los activistas del partido y los escaños en el parlamento o puestos en el gobierno. Su maniobra político depende de su capacidad para movilizar los electores y constituirse en una oposición que pueda contrarrestar las acciones del gobierno, y ofrecer alternativas políticas viables.

B. La sociedad civil

La sociedad civil fue uno de los principales actores que luchó por la caída del régimen de Duvalier. Compuesta por una multitud de organizaciones y grupos como las ONG, los sindicatos, las asociaciones campesinas, culturales y religiosas, jóvenes, se caracteriza por su diversidad y por sus cambios de orientación política e ideológica en los últimos veinte años. En su informe nacional sobre el desarrollo en Haití del año 2002, el PNUD³⁶ estimó que había entre 300 y 500 ONG y aproximadamente 2000 organizaciones de base³⁷. Esas organizaciones disponen de los medios de comunicaciones, de sus activistas y, con un grado menor, de la autoridad moral que permite su asociación con la iglesia.

C. El sector Privado

El sector privado es un conjunto de cámaras de comercio e industria, que agrupan las principales firmas del sector industrial y comercial que representa cerca de 80% del PIB. Es el dueño del capital, el principal empleador del sector formal con más del 85% de los empleos. Durante todo el siglo XIX, el sector privado ha sido considerado como el principal actor de la política por su influencia indirecta³⁸ sobre los actores políticos y siendo considerado como los principales responsables de las desigualdades en la sociedad. François Duvalier (1957-1971) y el presidente Aristide (1990-1991), construyeron su popularidad, al presentarse como los defensores de la masa pobre frente a este sector.

D. Los duvalieristas

Los duvalieristas son los partidarios del régimen de Duvalier. Es un actor fuerte que, entre 1986 y 1994, dispuso del poder económico, de la fuerza violenta y activistas de los antiguos “Voluntarios a la Seguridad Nacional”,

³⁶ Informe nacional sobre el desarrollo, 2002

³⁷ Las organizaciones de base son las organizaciones populares

³⁸ El término tradicional “politique du doublure”, traduce esta creencia de que los que realmente dirigen los países son los grupos de presión del sector privado.

grupo desmovilizado y dispersado después de 1986, pero sigue disponiendo la fuerza de la violencia. A partir de 1994, este actor perdió fuerza y se diluyó dentro del sistema político, de la sociedad civil y del sector privado.

E. El ejército

El ejército fue ciertamente el actor más importante en el escenario político hasta 1994, puesto que, a pesar de ser el dueño de la fuerza violenta, encabezó los gobiernos entre 1986 y 1990, y controló la administración pública. Fue el protagonista principal de los acontecimientos del periodo 1988-1994. Por sus acciones, el ejército influyó fuertemente en la transición democrática y la gobernabilidad.

F. La presidencia

La presidencia es otro actor destacado durante la transición, y que fue encabezada por Jean Bertrand Aristide y René Prével. A pesar de sus poderes constitucionales de jefes del Estado, disponían de otros recursos de poder como la autoridad moral (presencia de un eclesiástico en el poder), los activistas (el poder partidista) y el control de los cargos públicos.

G. El parlamento

El parlamento surgió como actor importante en 1990, al constituirse como oposición al primer gobierno de Jean Bertrand Aristide. Luego entre 1995 y 1999, fue uno de los actores principales que trató de usar su poder constitucional para controlar el gobierno y determinar su configuración. Mientras que perdió su influencia entre 1999 y 2006, volvió a nacer con las elecciones de febrero de 2006, y actualmente, está jugando de nuevo un papel central en la gobernabilidad en Haití.

H. Los actores en el tiempo

El protagonismo de cada una de estas estructuras se manifestó de manera distinta a lo largo de la transición. Por ejemplo, entre 1986 y 1994, el ejército fue

el actor con más poder y sus acciones dificultaron las primeras tentativas de democratización del país. A partir de 1994, a pesar de que el país se había alejado del régimen autoritario y militar, los presidentes Aristide y Preval no lograron profundizar la experiencia democrática, debido a los conflictos con el parlamento, los partidos políticos y la sociedad civil. Finalmente, desde 2004, luego del fracaso del gobierno de Aristide (2001-2004), Haití empezó una nueva fase de transición, conducida por la sociedad civil y los partidos políticos, pero constantemente amenazada por la fragilidad de las alianzas y la debilidad de las instituciones.

3-2 Capacidad de los actores para lograr consenso en Haití desde 1986

En una sociedad con la democracia consolidada, los actores estratégicos se encuentran dentro de un entorno institucional que reduce los incentivos para perturbar la gobernabilidad más allá de un cierto límite. Pero en el caso de una sociedad en transición democrática, en donde se están implementando las reglas del juego político, económico y social que definen o redefinen las razones de fuerzas políticas de la sociedad, la aceptación de esas reglas por los actores es imperativa para la consolidación del entorno institucional. En aquel contexto, el consenso entre los actores políticos para la gobernabilidad política se impone como principal condición inicial de éxito de la democracia y de la gobernabilidad.

Ahora bien, ¿Cómo se puede evaluar la capacidad de estos actores para lograr consenso en el caso de Haití? Para responder a esta pregunta, hay que recordar que la transición del régimen autoritario duvalierista a un régimen democrático, planteó dos apuestas principales para Haití: diseñar la base legal del régimen democrático y crear las condiciones realistas para su aplicación. Estas apuestas implicaron elaborar una nueva constitución que define reglas del juego político capaces de facilitar los acuerdos y así reducir los conflictos políticos y sociales históricos, organizar las elecciones, y hacer un gobierno que pueda funcionar. La capacidad de los actores para lograr consenso en el contexto de la transición haitiana, puede ser evaluada entonces con respecto a ¿qué tan capaces fueron

estos actores de ponerse de acuerdo para dotar el país de una nueva constitución, realizar las elecciones y gobernar? El análisis de cada uno de estos objetivos o desafíos, nos permitiría tener una idea sobre el nivel de consenso que hubo entre los actores estratégicos entre 1986 y 2006.

3-2-1 Primer desafío: consenso en torno a la elaboración y adopción de una nueva constitución Capaz de facilitar los acuerdos y reducir los conflictos.

Los actores presentes en el terreno político al inicio de la transición, se pusieron de acuerdo para formar una asamblea constitucional compuesta de 61 miembros, entre los cuales, 41 fueron elegidos mediante elecciones y 20 nombrados por el Consejo Nacional de Gobierno (CNG), encabezado por el general Henry Namphy. Este proceso se hizo con un relativo éxito puesto que, a pesar de la muy baja participación en la elección de la asamblea constitucional³⁹, el 29 de marzo de 1987, la nueva Constitución se aprobó por referéndum con una gran mayoría. Sin embargo, tanto la elaboración como la adopción de esta Constitución se hicieron en un entorno efervescente, muy hostil a todo lo que se relaciona con la dictadura. Así pues, la Constitución se caracteriza por su disposición a impedir toda tendencia a la dictadura y por tanto, excluyó a los duvalieristas del terreno político. El nuevo texto de ley dispone, en efecto, que hasta 1997 no se certificará a ningún candidato que “sea conocido por haber sido, con exceso de celo uno de los arquitectos de la dictadura y del mantenimiento de ella en el poder”. Con este artículo (artículo 291 de la constitución), se confirmó la exclusión de un actor estratégico en la transición democrática, el cual había acumulado poder económico y político durante los 29 años de Duvalier. Esta disposición constitucional constituyó, un primer obstáculo a la formación de un consenso para el éxito de la transición.

³⁹ De acuerdo con el Ministerio de Información del momento, el 9.2% del electorado haitiano participó en esas elecciones, aunque, según otras fuentes, tal participación había oscilado entre el 1% y el 5%. (OEA, 1988).

La constitución estableció también un régimen político híbrido organizado en torno a un débil ejecutivo y un parlamento dotado de amplio poder de control y de castigo del ejecutivo. Ello afectó fuertemente la capacidad de los actores de hacer gobierno en el sentido de que las relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo llegó al bloqueo gubernamental y a la inestabilidad del parlamento. Antes de presentar algunos ejemplos, revisamos como, en la constitución, se articulan las relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo.

A. Poder del ejecutivo

El ejecutivo está compuesto del presidente y del gobierno encabezado por el primer ministro. Es uno de los actores más importantes de la gobernabilidad que tiene la prerrogativa constitucional de “conducir las políticas de la nación “(Constitución de Haití, 1987)⁴⁰. Los poderes del presidente y del primer ministro determinan las acciones estratégicas del ejecutivo, las relaciones que establecen con los demás actores así como sus incentivos.

El poder del ejecutivo es de dos tipos, el poder constitucional y el poder partidario. El poder constitucional puede ser legislativo cuando la constitución permite al presidente tomar iniciativas de leyes (poder legislativo proactivo) o reaccionar ante una proposición de ley del parlamento (poder legislativo reactivo). Las prerrogativas de nombramiento y despido del ejecutivo hacen parte del poder no legislativo del presidente. El poder legislativo del presidente se evalúa tomando en cuenta su facultad de emitir decretos, determinar la agenda de discusión en el parlamento, disponer del derecho de veto total y parcial, tener las iniciativas exclusivas de elaborar ciertas de leyes y la capacidad de convocar a referéndum y plebiscito (Scartascini, 2007).

En Haití, el presidente no puede legislar por decreto, pero comparte con el parlamento, las iniciativas de las leyes. En particular, tiene la exclusividad de las leyes de presupuesto y de todas las demás leyes que se refieren a las finanzas

⁴⁰ Constitución de la república de Haití, Artículo 156.

públicas y la asignación de recursos a niveles regionales. El presidente puede hacer objeciones en su totalidad o en parte a un proyecto de ley aprobado por el parlamento, pero basta con el voto de la mayoría de los miembros presentes en ambas cámaras para revocarlo, y el presidente no puede convocar referéndum o plebiscito.

El cálculo del promedio de los poderes proactivo y reactivo, permite ver que el poder constitucional del presidente en Haití es muy débil comparando con otros países de América Latina, e incluso, es inferior al mínimo de la región⁴¹. El hecho de que el presidente no puede emitir decretos y convocar a referéndum, debilita ambos poderes proactivos y reactivos del Presidente en Haití.

Cuadro III.1. Poderes legislativos de los presidentes en América Latina y en Haití

| | Poder proactivo | | | Poder reactivo | | | | Poderes para convocar plebiscito | Poderes legislativos totales | |
|-------------------------|-----------------|-------------|-------------------------------|----------------|--------------|----------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------|
| | Decreto | Presupuesto | Poderes proactivos (subtotal) | Veto total | Veto parcial | Iniciativa exclusiva | Poderes reactivos (subtotal) | | | |
| Promedio América Latina | 0,27 | 0,59 | 0,41 | 0,60 | 0,32 | 0,2 | 0,35 | 0,2 | 0,37 | Medio |
| Chile (Max A.L) | 0,33 | 0,73 | 0,50 | 0,85 | 0,85 | 0,67 | 0,77 | 1,00 | 0,66 | Muy alto |
| Nicaragua (Min A.L) | 0,00 | 0,73 | 0,31 | 0,15 | 0,15 | 0,00 | 0,09 | 0,00 | 0,19 | Muy bajo |
| Haití | 0,00 | 0,45 | 0,19 | 0,08 | 0,08 | 0,17 | 0,12 | 0,00 | 0,14 | Muy bajo |

Fuentes : PNUD (2004), BID (2007); Cálculo propio según los criterios del establecidos en la tabla 43 de Compendio estadístico (PNUD, 2004)

Nota: Esta tabla se basa en el PNUD (2004) Cuadro 43. El sistema de cálculo de los índices se describe en la tabla (ver también Anexo). Los valores mostrados son los resultados de los índices normalizado con diferentes escalas. El subtotal de los poderes reactivo y proactivo se calculan sobre la base de las ponderaciones utilizadas por el PNUD (2004) en el cálculo del total de los poderes legislativos. El poder proactiva se calcula de acuerdo a la fórmula: $[(\text{decreto} * 4) + (\text{presupuesto} * 3)] / 7$. El subtotal del poder reactivo se calcula de acuerdo a la fórmula: $[(\text{veto parcial} * 4) + (\text{iniciativa exclusiva} * 3)] / 7$. El poder legislativo total se calcula sumando todos los valores del subíndice de los poderes proactivos y reactivos los poderes (utilizando los mismos pesos que la anterior) y también subíndice del plebiscito (ponderada por 1), y luego se divide por 15 (la suma de todos los pesos).

Otro tipo de poder constitucional que goza generalmente el presidente y que es determinante para la estabilidad del gobierno, es el poder no legislativo que define

⁴¹ El promedio se calcula en base a los criterios establecidos en la Tabla 43 y 45 del Compendio estadístico (PNUD, 2004) que considera un conjunto de 18 países. Haití no está incluyendo. Los detalles de cálculo para Haití se encuentra en anexo.

la facultad del presidente para nombrar o dimitir al primer ministro. De acuerdo a la constitución de 1987, el presidente elige al primer ministro dentro de la mayoría parlamentaria o en consultación con el presidente de las dos cámaras en el caso de que no logre mayoría en el parlamento. El primer ministro elige su gabinete y es responsable, ante el parlamento (no ante del presidente), de llevar a cabo las políticas de la nación. Sin embargo, al inverso de todos los país de América Latina, en donde el presidente puede despedir su primer ministró (Payne et.al, 2007), el presidente haitiano no tiene la facultad de destituir al gabinete. Esta facultad la tiene el parlamento, el cual, luego de un voto de censura, puede obligar la dimisión del primer ministro y la disolución del gabinete. Esto redujo el poder no legislativo del presidente que se encuentra entre los más bajo de América Latina (Cuadro III.2).

Cuadro III.2. Poderes no legislativoS de los presidentes en America Látina y en Haití

| | Voto de censura parlamento | | Voto censura Ejecutivo | | Poderes legislativos totales |
|-------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | <i>Censura</i> | <i>Censura normalizada</i> | <i>Censura</i> | <i>Censura normalizada</i> | |
| Promedio America Látina | 3,11 | 0,78 | 0,14 | 0,03 | 0,41 Medio |
| (Max A.L) | 4 | 1 | 1 | 0,25 | 0,63 Muy alto |
| (Min A.L) | 0,00 | 0 | 0 | 0 | 0,00 Muy bajo |
| Haití | 0,5¹ | 0,13 | 0,00 | 0,00 | 0,06 Muy bajo |

Fuentes : PNUD (2004), BID (2007); Calculo propio según los criterios del establecidos en la tabla 43 del Copenidium estadístico (PNUD, 2004)

Esta debilidad del ejecutivo tuvo consecuencias particulares en 1991 y entre 1997-1999. En 1991, el presidente tenía un apoyo relativamente bajo en el parlamento y no logró crear el consenso necesario para que sus proyectos fuesen votados. Los siete meses de gobierno fueron de conflicto con el parlamento que rechazaba sistemáticamente sus proyectos de leyes. Entre 1997 y 1998, durante el gobierno de Préval, la oposición tenía la mayoría en el parlamento. Luego de la dimisión del primer ministro Rosny Smarth (7 de junio de 1997), el gobierno fue incapaz de tener un primer ministro durante más de un año ya que el parlamento rechazó sistemáticamente cada candidato que propuso el presidente.

B. El parlamento

El parlamento tiene tres funciones fundamentales: representar a los ciudadanos, legislar y controlar el ejecutivo. La representación se hace a través de las reglas electorales y supone que las legislaturas representen las preferencias, intereses y necesidades de los ciudadanos. El tipo de poder de la legislatura define su capacidad de supervisión de las políticas a través del seguimiento, la revisión y la investigación que determinan el nivel de control que se puede ejercer sobre el ejecutivo; los procesos de discusión, de votación y de negociación definen la capacidad de legislar (BID, 2006).

El sistema legislativo haitiano está estructurado en torno al parlamento elegido mediante un sistema electoral directo de mayoría absoluta de doble ronda. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera ronda, los dos candidatos más votados pasan a una segunda ronda, en la cual el candidato que obtiene un mayor número de votos gana las elecciones. Es un sistema bicameral compuesto de 30 senadores⁴² y de 99 diputados⁴³ elegidos por 6 y 4 años respectivamente. Un tercio del senado se renueva cada dos años mientras que el conjunto de la cámara de los diputados se renueva cada cuatro años. El mandato de los diputados define la legislatura y, desde que se adoptó la constitución, hubo cinco legislaturas⁴⁴.

El poder formal del parlamento es muy amplio. Como lo discutimos antes, el parlamento tiene la iniciativa de las leyes y su aprobación, aprueba el presupuesto nacional, crea comisiones de investigación, censura el gobierno y tiene la facultad de poner al presidente en acusación y rechazar sus objeciones a un proyecto de ley. Mientras que el ejecutivo puede iniciar un proyecto para ampliar los impuestos, los parlamentarios tienen el poder de modificarlo.

⁴² Hay 3 senadores por departamento y hay 10 departamentos.

⁴³ Hay diputado por circunscripción electoral y 99 circunscripciones.

⁴⁴ 44eme, 45eme, 46eme y 47eme legislaturas, estamos en la 48eme.

Mientras que los parlamentarios en Haití han cumplido mejor con su función de representación de los ciudadanos debido a su conocimiento de los problemas de sus votantes y porque hacen valer esos problemas en toda ocasión (Antoine, 2001), las estructuras electorales inestables, sobre las cuales descansan la elección de las legislaturas, limitan la legitimidad de los parlamentarios y, por ende, el ejercicio efectivo de sus funciones.

Una consecuencia de este sistema electoral es la inestabilidad del parlamento y el posterior desequilibrio entre los poderes. Este escenario se ha vivido en la 45, la 46 y la 47 legislatura. Las elecciones de 1993, realizadas para la renovación del tercio del senado, fueron boicoteadas y luego descalificadas al regreso del presidente Aristide del exilio. Las elecciones de 1995 fueron menos impugnadas pero en 1997 y 1999, no renovaron el tercio del senado y el presidente declaró que el Parlamento había caducado ya que no se habían organizado elecciones para su sustitución y que, de acuerdo a la Constitución, se requiere por lo menos 2/3 del senado para que siga funcionando el parlamento. Finalmente, luego de los escándalos de fraudes masivos durante el primer turno, la segunda ronda de las elecciones 2000 fue boicoteada por la oposición, y los escaños del parlamento se quedaron casi totalmente en el partido *La Fanmi Lavalas* encabezado por el Presidente Jean Bertrand Aristide. Cuando el presidente dio su dimisión prematuramente en 2004, el parlamento se desintegró.

La inestabilidad del parlamento y la fragilidad del sistema electoral no permitieron al poder legislativo constituirse en un poder de control efectivo del ejecutivo⁴⁵. Luego de cada crisis, el poder relativo del ejecutivo con respecto al parlamento salió reforzado. Por ejemplo, la caducidad de la 46 y la desintegración de la 47 legislatura abrieron el espacio para que el presidente gobernara por decreto entre 1997-2001 y 2004-2006 respectivamente.

⁴⁵ Los diputados de la 46 legislatura son los que más usaron el poder de control del ejecutivo al rechazar sistemáticamente los primeros ministros elegidos por el presidente, sin embargo la posterior caducidad de esa legislatura puso un fin al ejercicio de dicho poder.

El número de leyes votadas por el poder legislativo desde que se adoptó la constitución, el nivel de aceptación de las elecciones y las condiciones de fin de mandato son fieles reflejos del bajo desempeño y de la inestabilidad del parlamento. En efecto, el conjunto de las cuatro legislaturas adoptaron en promedio menos de 2.5 leyes al año, el nivel de aceptación de las elecciones es bajo y el fin de mandato de las legislaturas se hacen generalmente en el desorden total (cuadro III.3).

Cuadro III.3. Inestabilidad y desempeño del Parlamento

| Año / Legislatura | Aceptación de la elecciones | nº de partidos con bancas | nº de partidos grandes | % de bancas de los grandes partidos | Leyes votadas por el parlamento | índice de número efectivos de partidos sobre la base del porcentaje de bancas | Condiciones de fin de mandato |
|-------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---|-------------------------------|
| 1987 | Fracasadas | n/a | n/a | n/a | 0 | n/a | n/a |
| 1988 / 44 | Muy baja | n/a | n/a | n/a | 14 | n/a | Descalificado |
| 1990 / 45 | Alta | 8 | 2 | 54,32% | 18 | 5,435791218 | 0 |
| 1993 / 45 | Muy bajo** | | | | | | Descalificados |
| 1995 / 46 | Baja | 10 | 1 | 83,95% | 3 | 1,41431343 | Caducidad |
| 1997 / 46 | Fracasada | | | | | | Caducidad |
| 2000 / 47 | Muy bajo*** | 4 | 1 | 90,12% | 3 | 0,183965859 | desintegración |
| 2006 / 48 | no impugnadas | 19 | 4 | 59,18% | n/a | 8,778793419 | Todavía vigente |

*Nivel de impugnación de las elecciones. Total: No hay ninguna impugnación o boicoteo de las elecciones; Alta : Hay algunas impugnaciones pero esto no afecta la legitimidad de la legislatura; Baja: Hay muchas impugnaciones y boicoteo parcial; Muy baja: hay una muchas impugnación y boicoteo total de la oposición; Fracasado: Las elecciones no se hicieron o se hicieron pero los resultados no fueron publicados.

** renovación 1/3 del senado

***Boicoteo muy fuerte en la segunda ronda

En conclusión, a pesar de que tuvo acuerdo en torno a la formación de la asamblea constitucional y que la constitución fue adoptada por una mayoría absoluta de los votos durante el referéndum, la exclusión sistemática de los duvalieristas y la debilidad del ejecutivo con respecto al legislativo constituyeron fuentes potenciales de desacuerdo cuyo efecto han sido fatales para el inicio de la transición. A continuación abordaremos la problemática de las elecciones que tiene que ver también con la constitución y que tuvo muchas influencias en la gobernabilidad.

3-2-2 Segundo desafío: consenso en torno a las elecciones

Las elecciones constituyen la puerta de entrada a la democracia porque concretizan los principios de participación y constituyen la base de legitimidad del poder. En la constitución de 1987, la realización de las elecciones descansa sobre

una institución electoral que toma dos formas: el Consejo Electoral Provisional que tiene la tarea de realizar las elecciones al inicio de la transición; y el Consejo Electoral Permanente.

El Consejo Electoral Provisional (CEP) tenía como misión iniciar el proceso de democratización, al realizar las primeras elecciones post Duvalier que darían legitimidad a las instituciones políticas básicas del Estado (ejecutivo, parlamento, judicial, institución electoral). La responsabilidad de esta institución era primordial ya que el éxito de las primeras elecciones podría haber constituido una señal positiva mostrando que los principales actores implicados en la transición, tuvieran la madurez política para llevarla adelante.

Cada uno de los 9 miembros del CEP fueron designados por una de las siguientes instancias: el Ejecutivo, la Conferencia Episcopal, el Consejo Consultivo, el Tribunal Supremo, los Organismos de Defensa de los Derechos Humanos no participantes en las elecciones, el Consejo de la Universidad, el Colegio de Periodistas, las Iglesias Reformadas, el Consejo Nacional de Cooperativas⁴⁶. La misión del CEP era solamente organizar las primeras elecciones de transición ya que, luego, debería ser sustituido por el Consejo Electoral Permanente, el cual sería integrado por 9 miembros, elegidos por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (cada poder elegía 3 miembros) dentro de una lista propuesta por las asambleas departamentales. (Recuadro III.1)

⁴⁶ Constitución de la República de Haití de 1987, artículo 289.

Recuadro III.1.: El complejo proceso de formación del consejo electoral permanente

El proceso de formación del consejo electoral permanente depende de las asambleas, del ejecutivo, del legislativo y del judicial. Mientras que el rol del legislativo se limita a elegir 3 miembros cada uno, la asamblea departamental tiene la función de mandar las proposiciones de nombres a los tres poderes. Así, la complejidad de la formación de la asamblea, repercute sistemáticamente sobre la formación del consejo electoral permanente.

Formación de las asambleas departamentales

En la constitución, está previsto que, en cada uno de los “*departements*” del país, se formara una asamblea departamental. Cada asamblea departamental está compuesta por los representantes de las asambleas municipales (1 representante por asamblea municipal) las cuales a su vez, están compuestas por los representantes de las secciones comunales. Ahora bien, dichos representantes son elegidos entre los miembros de las asambleas de la sección comunal elegidos mediante elecciones indirectas.

3-2-2-1 Las elecciones desde 1987

Las luchas entre los actores se vuelven peligrosas cuando buscan controlar el proceso electoral en su favor, cambiando por la fuerza las reglas ya establecidas. La frecuencia de dichas luchas en torno a la formación del consejo electoral provisional y el control de las elecciones es un indicador del bajo nivel de consenso en torno a las mismas, y que ha existido entre los actores en distintos momentos del tiempo. Vamos a ilustrar esta “incapacidad para lograr consenso en torno a las elecciones” a través de la descripción y análisis de los principales hechos ocurridos en relación a las elecciones desde 1987

A. Elecciones de 1987: desacuerdo Consejo Nacional de Gobierno (CNG)-Consejo Electoral Provisional (CEP)

Las elecciones del 29 de noviembre de 1987, son las primeras que se realizaron bajo el mando de la constitución y fracasaron a causa del gran disenso entre los actores estratégicos de este momento. Los problemas empezaron cuando el CNG intentó regular el funcionamiento del CEP, emitiendo un decreto previo a la instalación de este último, en el que estableció las pautas sobre cómo debía actuar esta institución. El día mismo de su instalación, el CEP hizo entender al gobierno que no había sido creado por decreto gubernamental sino que por la propia Constitución y que, por contravenir el espíritu y la letra de la Constitución, el decreto era inconstitucional y debía ser rechazado. Esta situación originó una crisis a raíz de quien asumiría las elecciones. Pero, frente a las presiones y los llamados a huelga de la sociedad civil y de los partidos políticos, las protestas y conflictos en las calles, el gobierno anuló el decreto.

Para dar cuenta de la situación y mostrar con más claridad la dificultad de llegar al consenso, representamos la situación en la forma de un juego secuencial en dos periodos (elaboración y adopción de la constitución / preparación y realización de las elecciones) en que protagonizan los dos principales actores estratégicos del momento: los partidos políticos y la sociedad civil; los duvalieristas y el ejército⁴⁷.

En la primera secuencia del juego, planteamos que la elaboración y adopción de la constitución podría dar a lugar a una inclusión o exclusión de los duvalieristas. Al incluirlos en el juego, la realización de las elecciones llevaría a una competición abierta entre todos los actores, en donde los electores elegirían a quien quieren que los gobernara. Si no se realizaran las elecciones, se mantendría el statu quo en cuanto a las posiciones de poder de los actores. No habría

⁴⁷ En esta representación, el ejército es aliado a los duvalieristas mientras que los partidos políticos, principalmente de izquierda, son aliados a la sociedad civil. Esta representación de los actores es conforme a la realidad entre 1986 y 1990. En efecto, los militares integraron a los duvalieristas en sus distintos gobiernos, mientras que las organizaciones de la sociedad civil, en particular, las organizaciones, constituyeron la base social de los partidos políticos de izquierda.

tampoco, en esta situación, transición democrática. Sin embargo, Al excluir los duvalieristas del juego (lo que se hizo en la realidad), la realización de las elecciones los dejaría totalmente fuera del sistema político e, incluso, el ejército podría encontrarse debilitado debido a las relaciones conflictivas que entretenía con las fuerzas sociales y los partidos políticos entre 1986 y 1988. En el caso de no realización de las elecciones, estos dos actores, duvalieristas y ejércitos, terminarían empoderándose (Figura III-1).

Este último escenario es lo que ocurrió en la realidad. La semana antes de las elecciones fijadas por 29 de noviembre de 1987, el sede del CEP fue destrozado. El día de la elección, “observadores que representaban al presidente Reagan, informaron que grupos armados (supuestamente los ex – tonton macoute) no retenidos por el ejército, dispararon sobre los votantes, matando 34 de ellos y hiriendo cerca del doble” (Lundhal, 1989). Los partidos políticos y la sociedad civil perdieron toda esperanza de lograr el poder, mientras que el ejército y los duvalierista, terminaron siendo empoderados.

Figura III.1. Juego de poder entre actores estratégicos:1986-1988

| Secuencias del Juego | | Actores y sus Ganacias | |
|--------------------------------|--------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 1 | 2 | Partidos políticos y Sociedad Civil | Duvalieristas y Ejército |
| Referendum* | Elecciones** | | |
| Exclusión de los duvalieristas | Realizar | Ganar el poder | Excluir-Debilitar |
| | No Realizar | Perder el poder | Empoderado |
| Exclusión de los duvalieristas | Realizar | Resultado depende de las elecciones | Resultado depende de las elecciones |
| | No Realizar | Statu quo | Statu quo |

*Elaboración y adopción de la constitución por referéndum

** Elecciones presidenciales y legislativas de 1987.

B. Elecciones de 1988: desacuerdo entre el ejército, los partidos políticos y la sociedad civil

Luego del fracaso de las elecciones de 1987, el CNG programó nuevas elecciones para enero de 1988, con el objetivo de llevar el juego antes descrito a la secuencia inicial, es decir integrar a los duvalierista al proceso electoral y

conservar la influencia adquirida por el ejército en el terreno político desde 1986. Sin embargo, la sociedad civil y los partidos se negaron a participar en el juego, afirmando que el gobierno era responsable del fracaso de las elecciones de noviembre 1987 y debería dimitir.

Siete de las nueve organizaciones, mencionadas en la Constitución, se negaron a designar miembros nuevos para formar el nuevo CEP propuesto por el CNG. Los partidos políticos pidieron su renuncia y propusieron un nuevo gobierno que tendría a su cargo constituir un CEP que reasumiera el proceso electoral y despachara los asuntos de Estado hasta que el presidente libremente electo asumiera el poder. Por su parte, las organizaciones de derechos humanos, los sindicatos y organizaciones populares exigieron que fuera restablecido el CEP original y se solicitaba la formación de un nuevo gobierno provisional.

A pesar de los llamados al dialogo de la Conferencia episcopal y de la comunidad internacional, el CNG constituyó su CEP y organizó las elecciones el 17 de enero de 1988 mediante las cuales Lesly François Manigat⁴⁸ fue elegido presidente junto con un parlamento compuesto en su mayoría por partidarios de Duvalier. Sin embargo, las denuncias de fraudes, el boicoteo por los partidos políticos y la débil participación de los votantes (cerca de 8%), le quitaron legitimidad a estas elecciones.

Poco tiempo después, debido a conflicto entre el ejército y el presidente Manigat (coalición duvalierista-Ejército), el gobierno y el parlamento fueron derrocados por el general Namphy. El Ejército se dividió a su vez y el general Namphy fue derrocado por el general Avril. Este último tuvo oficialmente una posición de apertura al dialogo con los partidos políticos y la sociedad civil. Promovió y participó un Foro Nacional⁴⁹ en febrero de 1989 con los partidos

⁴⁸ Lesly François Manigat es ex ministro de Duvalier y jefe del partido Alianza Nacional para la Democracia y el Progreso (ANDP)

⁴⁹ El Foro Nacional ha reunido un gran número de partidos políticos excepto a los representantes de los duvalieristas y tomaron la decisión de crear un Consejo Electoral, cuyos miembros fueron

políticos del cual emanó la decisión de crear un tercer Consejo Electoral Independiente. Sin embargo, bajo la presión de las organizaciones populares hostiles al gobierno y agrupadas en torno al frente de rechazo total (Antonin, 1991), el general Avril dio su dimisión en marzo de 1990, y fue remplazado por Ertha Pacal Trouillot, una abogada de la Corte de Casación.

C. Elecciones de 1991: Primer éxito electoral

Los fracasos de las elecciones de 1987 y 1988 y el rechazo del CEP de Avril en 1989, debilitaron al ejército y los duvalieristas. Las fuerzas políticas sociales de izquierda a favor de las elecciones tuvieron el liderazgo. Las elecciones se hicieron el 16 de diciembre de 1990. Una coalición de izquierda agrupada en el partido Frente Nacional para el Cambio y la Democracia (FNCD), ganó las elecciones, y el sacerdote Jean Bertrand Aristide fue elegido presidente. Roger Lafontant, un ex ministro de interior de Duvalier y algunos militares, trataron de derrocar a la presidenta Trouillot el 7 de enero de 1991. Sin embargo, una movilización popular hizo fracasar este intento.

D. Elecciones de 1995 y 1997: lucha interpartidos, polarización, y legitimidad limitada

Después del regreso de presidente Aristide en 1994, hubo discusiones entre el agrupamiento de partidos oficialistas, la Plataforma Política Lavalas (PPL) y los partidos de la oposición para la constitución de un nuevo CEP, el sexto, y la organización de las elecciones legislativas y presidenciales de 1995. Sin embargo, a pesar de que el ejecutivo se había comprometido a crear un consejo electoral de consenso, la mayoría de los miembros elegidos fueron miembros de PPL, por lo que los partidos de la oposición exigieron hacer modificaciones en su composición porque no tenían confianza en la capacidad de este CEP para hacer elecciones libres y equitativas.

escogido dentro los grupos de defensa de los derechos humanos, la universidad, la Asociación de Periodistas, las Iglesias, los sindicatos y el gobierno

La primera vuelta de las elecciones se hizo finalmente con poca participación y muchas denuncias de fraudes. De acuerdo al Dr. Robert Pastor, observador del centro Carter, “las elecciones fueron nada más que un desastre con un sistema de calculo de votos poco confiable. Virtualmente, todos los partidos políticos, salvo al PPL, asociado al gobierno, condenaron la elección y exigieron su anulación antes de que se habían publicados los resultados”⁵⁰.

Antes de la segunda vuelta, Aristide inició nuevas negociaciones con los partidos políticos de la oposición bajo la mediación de la OEA y de la ONU. A pesar de las promesas y el cambio del presidente del CEP, la falta de confianza entre la oposición y el gobierno no permitió que se logre un acuerdo. El testimonio del coordinador especial de los Estados Unidos para Haití, el embajador James Dobbins, da cuenta de este ambiente de desconfianza que impidió un acuerdo en torno a las elecciones: “los dirigentes de la oposición no están dispuestos a trabajar con el Consejo Electoral haitiano, incluso después de que su demanda inicial de sustitución del presidente del CEP se ha cumplido. Por su parte, las autoridades haitianas temían que la oposición, consciente de la posibilidad de perder las elecciones en el futuro próximo, se aproveche de cualquier función que podría ser concedida en la selección de los miembros del Consejo Electoral para bloquear las elecciones y postergar indefinidamente la instalación del nuevo parlamento”⁵¹.

Finalmente el gobierno realizó la segunda vuelta de los legislativos y las elecciones presidenciales en septiembre y diciembre de 1995 respectivamente. Estas elecciones fueron boicoteadas por la oposición y la participación estuvo en torno a un 30%. El PPL ganó 17 de los 27 escaños en el senado y 70 de los 133 en la cámara de diputados y René Preval, candidato de Lavalas, fue elegido presidente. El boicoteo de las elecciones creó un ambiente de fuerte polarización

⁵⁰ Pastor, 1997, pp-119-120. Citado por Matthew J. Jerbi (2001).

⁵¹ US. House, Assesement. P 20. Citado por Matthew J. Jerbi (2001).

política, mientras que la poca participación de la población en las elecciones limitó la legitimidad tanto del parlamento como del ejecutivo.

E. Elecciones de 1997 y de 2000: División intrapartidos y crisis electoral

Las elecciones de 1997, previstas para renovar el tercio del parlamento se hicieron con otra CEP, pero en esta ocasión, los parlamentarios y hasta el primer ministro denunciaron los fraudes que se hicieron. Durante esas elecciones, el PPL se dividió en dos partidos políticos: la Organización del Pueblo en Lucha (OPL) compuesta por los líderes que se alejaron del gobierno y del ex presidente Aristide; *La Fanmi Lavalas*, que encabezó el ex presidente Aristide, que se transformó en principal partido oficialista. Los resultados de estas elecciones no fueron publicados. El senado siguió funcionando amputado de un tercio de sus miembros hasta 1999, cuando el presidente Preval decidió constatar que el Parlamento había caducado.

Después de más de un año de negociación, se logró un acuerdo con la oposición para realizar elecciones legislativas en 2000. Sin embargo, este acuerdo, una vez más, se rompió luego de los fraudes generalizados constatados por los observadores internacionales y los partidos políticos de la oposición durante la primera vuelta de las elecciones. A pesar de las denuncias y el boicot de casi todos los partidos, el gobierno organizó la segunda vuelta que ganaron el presidente Aristide y su partido. Producto de estas elecciones, el gobierno de Aristide y el parlamento, funcionaron en un ambiente de crisis, marcado por las manifestaciones de la oposición y de la sociedad civil reclamando la dimisión del presidente Aristide y del parlamento.

F. Elecciones de 2006

La crisis electoral de 2000, llevó a una crisis de gobierno que le costó su puesto al presidente Aristide. Después de dos años de un gobierno de transición (2004-2006), se realizaron nuevas elecciones el 2006. Pese al ambiente de violencia en el que se desarrollaron estas elecciones, la participación alcanzó los 70%. Sin

embargo, muchos candidatos consideraron que hubo un fraude masivo, incluyendo a Rene Préval, el máximo favorito quien alegó que hubo irregularidades en la gestión de los centros de votos⁵². Finalmente, después de un proceso caótico marcado por manifestación y controversia con respecto al cálculo de los votos, el Consejo Electoral declaró René Preval presidente; su partido *Lespwa* obtuvo la mayoría relativa en el parlamento.

Así, todas las elecciones han estado marcadas por profundas divisiones en la clase política y en torno a la formación del Consejo Electoral Provisional. El nivel de consenso en torno a las elecciones ha sido por lo tanto muy bajo a lo largo de la transición.

3-2-3 Tercer desafío: Consenso para gobernar

A pesar de la elaboración de una nueva constitución y la realización de las elecciones, los actores estratégicos tenían como desafío ponerse de acuerdo para gobernar el país, es decir, comprometerse a que ninguno de ellos usaría su poder para impedir el funcionamiento del gobierno. En Haití, se intentó hacer gobierno en tres ocasiones: durante los 4 meses de Manigat, los 7 meses de Aristide y los 10 años de gobierno que lideraron las dos grandes figuras de Lavalas: Aristide y Preval⁵³. Durante la presidencia de Manigat (febrero de 1988- junio de 1988), se debilitó el gobierno debido a las relaciones de tensión entre el ejecutivo y el ejército. A lo largo de los siete meses del presidente Aristide (febrero de 1991- septiembre de 1991), se creó una coalición contra su gobierno y que llevó a su derrocamiento. Finalmente, las dificultades para gobernar durante los años de los gobiernos de Lavalas (1994-2004) están vinculadas con las relaciones de conflictos entre el ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos.

⁵² Los partidarios de Préval alegaron, por ejemplo, que los centros localizados en las zonas donde vive la burguesía y la clase alta del país no hubo problemas en lo centros que se abrieron rápidamente. Al contrario, en las zonas pobres (mayoritariamente pro-Préval), los centros no abrieron o abrieron tarde, y hubo muchas dificultades para que la gente pueda ejercer su derecho al voto.

⁵³ Feb 1991-septiembre 1994 : Aristide

3-2-3-1 Relación Ejército-Presidente: el caso del derrocamiento de Manigat en 1988

Después de las elecciones de 1988, a pesar de las protestas de la sociedad civil y de los partidos políticos que rechazaron los resultados de las elecciones, lo que realmente constituyó el problema fue la incapacidad del presidente y del ejército para mantener la alianza que habían tenido para llegar en el poder. Se rompió esta alianza debido a una discusión en torno a quién debe tener el poder en el ejército. De acuerdo al artículo 143 de la Constitución, el Presidente es el jefe del ejército pero nunca lo dirige en persona. Sin embargo, cuando el Presidente Manigat quiso hacer valer su prerrogativa de jefe, se enfrentó a la resistencia de la institución militar como lo demuestran los hechos expuestos a continuación.

El 14 de junio de 1988, el General Namphy tomó la decisión de asignar nuevos destinos a ciertos oficiales del ejército. El día siguiente, el Presidente Manigat emitió un comunicado en el que declaraba que la decisión de reasignar cargos dentro del ejército se habían tomado sin conocimiento previo del Presidente quien, de conformidad con la Constitución, es jefe de las Fuerzas Armadas aunque no las comande en persona. El Presidente, en su comunicado: “Ordenó el restablecimiento del status quo ante –es decir, ordenó el retiro de la decisión- como medida de conservación más acorde con el interés nacional mientras se espera una solución definitiva que, según la política de cambio del gobierno constitucional de Haití, tiene por objetivo la democratización y modernización de las fuerzas armadas de Haití, para ponerlas al servicio del desarrollo de la nación”⁵⁴

⁵⁴ Comunicado del Presidente Manigat del 15 de junio de 1988. FBIS, junio 16, 1987, y Le Nouvelliste, junio 15, 1988, citado por la Comisión Interamericano de Derechos Humanos.

Luego, las fuerzas armadas emitieron un comunicado de prensa retirando “temporalmente” la orden de reasignaciones y reafirmando la lealtad de los militares hacia el gobierno, sin mencionar al Presidente Manigat. Una parte importante del comunicado leía: “se decidió, después de una reunión celebrada entre el Presidente de la República y los Ministros de Defensa Nacional, Fuerzas Armadas, Servicio Militar y Servicio Civil, invalidar temporalmente las medidas citadas. El Alto Mando de la Fuerzas Armadas de Haití desea reafirmar la total lealtad de la institución al gobierno de la nación dentro del marco de las disposiciones de la Constitución y la ley, así como su determinación de participar en el programa general de desarrollo del gobierno de la República”.⁵⁵

El 16 de junio, el Presidente Manigat realizó su conferencia de prensa sobre los acontecimientos sucedidos. En ella anunció, públicamente, “el reciente éxito de las fuerzas del orden contra ciertas personas que cometían actos de violencia y creaban el estado de inseguridad prevaleciente”, y declaró que habían capturado a once personas, de las cuales sólo una era civil. El presidente expresó también que, a su juicio, la crisis se había superado gracias al diálogo de cuatro horas mantenido entre él y el alto mando del ejército, y al comunicado de prensa mediante el cual se cancelaron los traslados.

El 17 de junio, el Presidente Manigat “retiró” al General Namphy por haber ordenado la reasignación en contravención de las “normas constitucionales” y lo puso bajo arresto domiciliario. Nombró al General Morton Gousse quién, con la venia del Presidente Manigat, reasignó a más de 30 oficiales de la policía y de las fuerzas armadas. Esta reasignación de ciertos militares poderosos preparó el camino del golpe del Estado que hizo el general Namphy y los oficiales reasignados el 20 de junio de 1988.

⁵⁵ del comunicado de prensa “Armed Forces ‘Temporarily Rescind’ Measures”, emitido por el Cuartel General de las Fuerzas Armadas el 15 de junio de 1988, FBIS, junio 17, 1988, y Le Nouvelliste, junio 16, 1988. Citado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

3-2-3-2 Relación entre el Ejército, el Presidente, el Parlamento y la Sociedad Civil: el caso del derrocamiento de Jean Bertrand Aristide en 1991

Al contrario del caso de Manigat, el derrocamiento del presidente Aristide no tiene sólo que ver con su relación con el ejército sino también con sus relaciones con el conjunto de los demás actores. Por una parte, el partido del presidente, el FNCD, no tenía la mayoría en el parlamento por lo que necesitaba construir una coalición para que pueda gobernar, en particular, para elegir un primer ministro y asegurarse que tenga suficiente apoyo en el parlamento para llevar adelante sus políticas. Dicha coalición no se hizo porque el presidente se encontraba en posición de fuerza después de las elecciones que ganó con más de un 65% de los votos, y consideraba que no fue conveniente intercambiar el apoyo de la población a la cual había prometido reformas profundas dentro de la sociedad, con los votos en el parlamento que lo obligaría a abandonar algunas de sus políticas. Además, el parlamento estaba dividido en muchos pequeños partidos representativos de la política tradicional, que defienden los intereses de la elite económica hostil a los cambios impulsados por el presidente. Esto dificultó la viabilidad del acuerdo que era necesario para gobernar (Jerbi, 2001).

Por otra parte, las relaciones del presidente con los demás actores no eran buenas y empeoraron al aplicar algunas políticas que tocaron fuertemente a sus intereses. De acuerdo a Jalabert⁵⁶ (2005), “lo que es obvio es que desde diciembre de 1990, la elección del sacerdote no es apreciado por todos. La burguesía haitiana, comprometida con el régimen de Duvalier, detiene el poder económico y no está conforme con la llegada al poder de un hombre que incluyó en su programa de gobierno, una amplia reforma agraria en la parte más rica de la región de Artibonite⁵⁷. Estos propietarios no quieren que el proyecto llegue a un resultado. Más, aún cuando estos proyectos sean confusos, los emprendedores haitianos no aceptan el discurso social de Aristide y no están dispuestos a aceptar

⁵⁶ Traducción del texto original que se encuentra en francés.

⁵⁷ Artibonite es una región del centro de Haití, rica en plantaciones de arroz.

un sistema de protección social que ellos habían impedido durante la dictadura de Duvalier. [...] Tampoco Aristide es apreciado por la iglesia que está combatiendo el movimiento de los *Ti-legliz* desde el inicio de su desarrollo. Finalmente, el ejército, ha vivido mal la llegada del nuevo presidente al poder y se queda parado”. En efecto, el mismo día de su investidura, Aristide solicitó del comandante en jefe del ejército, General Herard Abraham, el retiro de seis generales y un coronel. En la tarde del 7 y 8 de febrero, se dio rumores de golpe militar que fueron disipados (Xabier, 1991).

El acuerdo que Aristide necesitaba para gobernar se hizo contra su gobierno. Los múltiples partidos en el parlamento se pusieron de acuerdo para rechazar sus políticas. El sector privado y el ejército se pusieron de acuerdo para derrocar al presidente. Las organizaciones populares de la sociedad civil que apoyaban al Presidente Aristide se encontraron de nuevo frente a una coalición compuesta por las elites económica y política y por el ejército. El presidente fue derrocado por el Ejército en septiembre de 1991, después de siete meses de gobierno.

Podemos ilustrar lo ocurrido entre 1990-1991 mediante el mismo juego que expusimos al inicio de esta sección “las elecciones de 1990 se realizaron sin grandes problemas. La coalición sociedad civil-partidos políticos de izquierda ganó con la elección del presidente Jean Bertrand Aristide. Por efecto de esta misma elección los duvalieristas, los partidos políticos de derecha y el ejército se debilitaron políticamente. Sin embargo, estos actores que detentan el poder económico y la fuerza violenta, cambiaron las razones de fuerza política en septiembre de 1991 con el golpe de Estado realizado por el general Cedras”

3-3 Capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad

La cuestión relativa a la naturaleza del Estado en Haití ha sido ampliamente debatida en la literatura. ¿Es el Estado Haitiano oligárquico, mesocrático, débil o predador? En superficie, el Estado presenta una característica y evolución

histórica que podría parecer idéntica al Estado de los países latinoamericano, pero en el fondo, existen diferencias estructurales que hacen que autores como Fatton Jr (2006), califiquen de preferencia el Estado de Predador. En efecto, en lo institucional, hasta 1946, el Estado presenta aspectos de un Estado oligárquico, que restringe la participación de la población en las decisiones y que mantiene el statu quo en las relaciones económicas y sociales. Sin embargo en la práctica, contrariamente a los países de América Latina que mantuvieron este sistema para “el funcionamiento expedito de la economía primario-exportadora que prevalecía en la región” Muñoz (2001, p68), el Estado se limitó, a lo largo del siglo XIX hasta 1915, a administrar el sistema tributario, sin preocuparse de provisión de servicios básicos, ni tampoco desarrollar, extender o proteger la estructura de pequeña plantación sometida a la presión demográfica y a la competencia internacional.

La llegada al poder de la clase media y de la elite negra cambió el aspecto formal del Estado que se acercó más a un Estado mesocrático representativo de los intereses de la clase media. Sin embargo, desde Dumarsais Estimé hasta François Duvalier, el Estado no cambió sus prácticas, ya que los gobernantes y sus partidarios siguieron sacar, cada vez más, los recursos derivados del trabajo de los campesinos para mantener los gobiernos en poder, y enriquecer sus partidarios.

Las presiones para cambiar el Estado empezaron realmente a partir de 1985, cuando la masa pobre excluida, empezó a agruparse en torno a organizaciones populares y sociales, capaces de agregar sus demandas, formularlas y emprender acciones que presionen a las autoridades del gobierno. A partir de este momento, las demandas se articularon en torno a la transformación política y administrativa del Estado en una “entidad” capaz de usar los recursos y poderes que le otorgue cada individuo, para responder a las demandas de la colectividad. Es por ello que la palabra clave de los ochenta fue “cambio”. El deseo de cambiar el Estado se manifestó en la aprobación de la constitución de 1987 por una mayoría de 99% de los votantes.

Sin embargo las esperanzas fueron frustradas por una lucha política entre los beneficiarios del Estado tradicional (los ex duvalieristas, la burguesía tradicional y el ejército) y los que se presentaron como representantes de la clase popular (las organizaciones sociales, populares y los partidos políticos de izquierda). Producto de esta lucha, se erosionó la capacidad económica y administrativa del Estado, mientras que acentuaron las necesidades de la sociedad en su conjunto. Después de veinte años, a pesar de algunos cambios estructurales importantes que se produjeron en la estructura del Estado, las demandas sociales fundamentales, asociadas al cambio de Estado reclamado desde 1985, quedaron totalmente insatisfechas. Todavía se está reclamando el orden y la seguridad, el acceso a servicios básicos mínimos y la igualdad de oportunidades. Para dar cuenta, de la “capacidad del Estado de responder a las demandas de la sociedad”, analizaremos la capacidad del Estado para entregar orden y seguridad, asegurar la gestión administrativa y económica del Estado y el problema de la corrupción.

3-3-1 Capacidad del Estado para asegurar el orden

Una mirada hacia la evolución histórica de las fuerzas de seguridad desde 1986 nos revela que existe una gran debilidad del Estado para asegurar el orden. La primera falla grave en materia de seguridad ha sido ciertamente la incapacidad del ejército para asegurar el orden durante del primer acto democrático de la transición que fueron las elecciones del 29 de noviembre de 1987. Luego, el ejército se debilitó, minado por división interna y los sucesivos golpes militares hasta su completa desmovilización en 1995. Dentro de un intervalo de 10 años, en 1994 y 2004, dos intervenciones internacionales fueron necesarias para mantener el orden e impedir que el país cayera dentro de una situación de guerra civil (Recuadro III.1)

Recuadro III.1 Intervención de la ONU en Haití: 1994 y 2004

En el espacio de diez años, la ONU tuvo que hacer dos intervenciones militares en Haití en 1994 y 2004. Éstas son, por una parte, el símbolo de la frustración de los intentos de poner de acuerdo los actores políticos, pero también, la prueba de que el Estado fracasó en su prerrogativa de proveer orden y proteger la soberanía nacional.

En efecto, en 1994, las fuerzas de paz intervinieron en Haití en 1994, para reponer el presidente Aristide al poder, tres años después de su exilio tras el golpe de Estado del Ejército.

Previo a la intervención militar, los intentos de acuerdos habían fracasado o, cuando habían sido firmados, fueron violados sistemáticamente como fue el caso por los acuerdos de Washington, de Governors Island ect.

En 2004, la crisis electoral de los años 2000 y la posterior crisis de gobierno del presidente Aristide (2001-2004), llevó a una situación de conflictos políticos y armados que el gobierno y la policía no pudieran contrarrestar. Frente al caos generalizado y las violencias en las calles, el presidente Boniface Alexandre, recientemente instalado en lugar de Aristide, dimisionario, autorizaba, por la Resolución 1559, el envío a Haití de una fuerza multinacional.

Los acontecimientos del 2003 durante los cuales un grupo armado logró controlar una gran parte del territorio, confirmaron las enormes debilidades de la Policía Nacional de Haití (PNH). La PNH tiene un efectivo muy reducido con cerca de 63 policías por 100000 habitantes, lo que representa menos del cuarto del promedio regional (Banco Mundial, 2006). Además, a pesar de su capacidad reducida, la efectividad del trabajo de la PNH ha sido afectada durante los últimos años por la politización y la corrupción de la institución que tuvo que pasar por diversas tentativas de purga⁵⁸, para sacar en su seno los elementos corruptos.

La incapacidad de asegurar el orden tiene también mucho que ver con la debilidad del sistema judicial que sufre problemas administrativas graves como “la escasez de recursos adecuados; abuso y corrupción en las fuerzas de seguridad;

⁵⁸ Antes de 1994, se estimaba a cerca de 6000 el número de policías. En 2006, este número se encontraba entre 3000 y 5000 de acuerdo a los datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

demoras inaceptables en los procedimientos penales, y omisión de investigar graves violaciones de derechos humanos y de procesar y castigar a los responsables” (OEA, 2006) ⁵⁹. Además, a pesar de que la Constitución reconozca la independencia del poder judicial con respecto al ejecutivo, existen varios aspectos estructurales del sistema judicial como “la designación de los jueces, el soborno, las amenazas y otras influencias impropias de ese género que se ejercen sobre los tribunales, así que la inexistencia de un eficaz mecanismo de supervisión” que limiten la independencia del sistema judicial y afectan la efectividad de las decisiones judiciales.

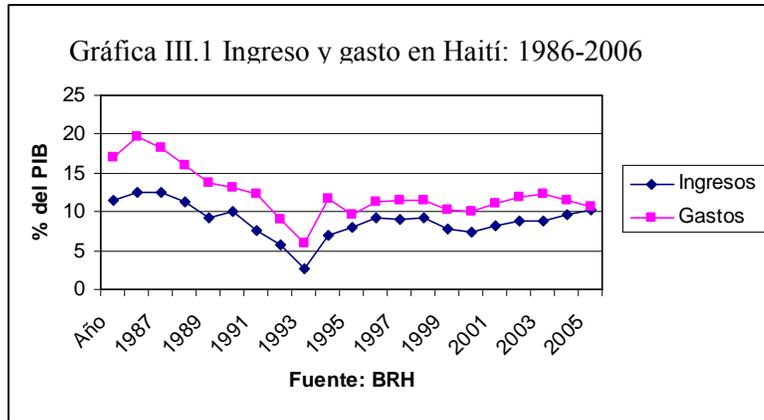
3-3-2 Gestión administrativa y económica del Estado

La gestión administrativa y económica del Estado es otra dimensión clave que da cuenta de la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad. Esta gestión es aún más relevante cuando se trata de un Estado con recursos limitados y que se enfrenta a una demanda social amplia y urgente.

A. Disponibilidad de los recursos

Los recursos del Estado en Haití provienen de los ingresos internos a través del sistema de impuesto y las ayudas internacionales. El perfil del ingreso y del gasto durante los últimos 20 años nos indica que el ingreso ha variado entre un 2,6 y 12,6% del PIB y, desde 1990, este nivel se encontró por debajo del 11 %, variando en la mayoría del tiempo entre 7y 9%. Por otra parte, el gasto del Estado se encontró entre un 6% y un 20%, pero durante los 15 últimos años, varió entre 9 y 16% (Gráfica III.1).

⁵⁹ Haití: ¿Justicia Frustrada Estado de Derecho? Desafíos para Haití y la Comunidad Internacional

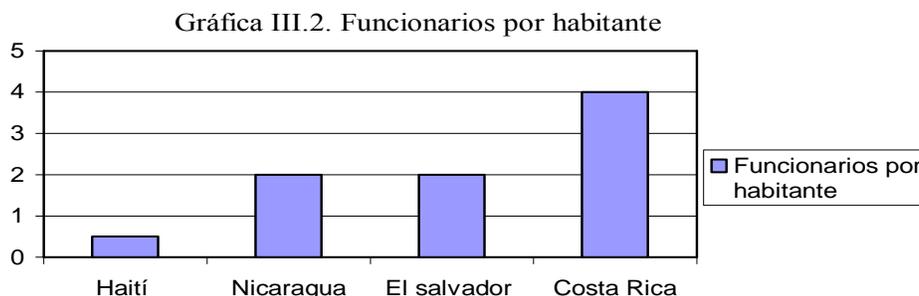


Esto sugiere que hay dos restricciones significativas a la capacidad del Estado para proveer servicios sociales y hacer inversión en capital físico y humano, la primera es la débil base fiscal, dejando el nivel de recaudación insuficiente para soportar las necesidades de desarrollo del país y la segunda tiene que ver con la ineficiencia en la administración de los recursos internos y de la ayuda internacional (FMI, 2004).

Con respecto a la debilidad de la base fiscal, en un estudio de la CEPAL sobre tributación en América Latina, se encontró que para todas las categorías consideradas, Haití hacía parte de los grupos de países con menor tasa de impuesto sobre distintos periodos (Cetrángolo, Gomez-Sabaini, 2006). Esto confirmó la conclusión del FMI (op.cit) por los años 2000-2001, de que el nivel de recaudación en porcentaje del PIB en Haití es de lo más bajo del mundo

B. Capacidad Administrativa del Estado

El tamaño del sector público se encuentra en torno a 0.7% de la población lo que representa aproximadamente 0.5 funcionarios por 100 habitantes. Este nivel es débil, comparado con países como Nicaragua, El Salvador y Costa Rica (PNUD, 2002).



Fuente: PNUD (2002), Informe Nacional sobre el desarrollo Humano

Entre 1998 y 2004, el empleo en el sector público pasó de 0.9% a 0.7% de la población, producto de la reforma *départ volontaire et retraite anticipée*⁶⁰ implementada por el gobierno del Presidente Préval en 1998. Esta reforma redujo el tamaño del sector no solamente en cantidad, sino también en calidad, puesto que son los mejores funcionarios que dejaron la administración pública, atraído por las oportunidades del sector privado y de los ONG (Recuadro III.2)

La masa salarial del sector público se encuentra también muy bajo. Entre 1998 y 2003, los gastos cayeron de un 4.5% del PIB a 3.3%, y se encuentran por debajo del promedio mundial de 5.4% PIB. Entre el mismo periodo, los salarios en el sector público cayeron de un 1/3 en términos reales. A pesar del bajo nivel de la masa salarial, esta representa una parte significativa del gasto del presupuesto del gobierno, lo que refleja un nivel general muy bajo del ingreso y del gasto. En 2004, los gastos en sueldos y salarios representaron 33% del ingreso del gobierno y 26% de sus gastos.

Además el nivel de salarios en el sector público, es significativamente inferior a los del sector privado. El empleo de alto nivel de calificación, tiene un salario 40% por debajo del sector privado mientras que los de menor nivel tienen un salario de 7% menos. Esto plantea preguntas acerca de la capacidad del gobierno para

⁶⁰ Es un programa que consistió en premiar a los funcionarios dispuestos a dejar su puesto o a jubilarse de manera prematura con el objetivo de subir los salarios y atraer a las personas más capacitadas.

prestar servicios públicos esenciales, como la salud, la educación y la garantía del orden público. Además, el bajo nivel de los salarios públicos también plantea dudas sobre la capacidad del gobierno de atraer y retener personal de calidad y evitar la corrupción.

Recuadro III.2. Radiografía del sector público haitiano (2001)

El número de empleadores en el sector público en 2001 era de 36002 empleados. Se encuentran en tres grandes sectores de la actividad gubernamental: sector económico y financiero (16%), sector soberanía y ciudadano (9.6%) y sector cohesión social (74.4%). Esta distribución difiere sensiblemente de la observada en la encuesta de los agentes de la función pública realizada en 1995 por el ministerio de la función pública y el PNUD.

Estas variaciones son probablemente producto de la aplicación de la ley de *départ volontaire et retraite anticipée* de 1997. 70% de los funcionarios se encuentran agrupados en dos sectores: el Ministerio de la Educación nacional (50% del total) y el ministerio de la Salud Pública (19% del total).

El perfil sociodemográfico del funcionario efectuado a partir de los datos de la encuesta es lo siguiente: el sector público está constituido de agente relativamente joven (2/3 tienen menos de 45 años y más de 1/3 se encuentran entre 35 y 45 años y son mayoritariamente Jóvenes y dominados por los hombres (59%). Al nivel de la tasa de escolarización, 25% de los funcionarios dicen tener un nivel universitario; 2,3% tienen un nivel de estudio superior (Magíster y doctorado); 55% un nivel secundario; 14% un nivel primario y 2% habían ninguna escuela.

La presencia de individuos con niveles avanzados de formación no se reflejan en los resultados de la administración pública. Entre las explicaciones a este hecho, se encuentran la falta de independencia y de autonomía de los funcionarios cuya contratación se hace sobre una base de favoritismo, clientelismo y nepotismo. Las informaciones recogidas revelan que solamente un 12.6% de los funcionarios fueron contratados luego de un concurso de selección.

La otra característica de la administración pública es su distribución desigual en el territorio: 46% de los funcionarios se encuentran en la área metropolitana. 53% se concentran en una sola región, mientras que las demás regiones tienen entre 105 y 3 % de los funcionarios con un total de 85% en área urbana.

Fuente: Síntesis del trabajo de Antoine Ambroise para el PNUD, sobre la base de los datos del Servicio del Archivo Central del Personal vinculado a la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa. PNUD (2002)

C. Corrupción

Cómo lo hemos visto en el recorrido histórico que hicimos en la primera parte, se instaló desde el siglo XIX una tradición de uso de la administración pública para fines privados. Esta tendencia se intensificó durante el reino de François Duvalier y se sistematizó durante los catorce años del gobierno de Jean Claude. Esta herencia se traspasó a la administración pública durante la transición a tal punto que, hoy día, la corrupción constituye uno de los problemas más importantes que erosiona la capacidad ya limitada del Estado.

En una encuesta realizada por el gobierno en enero de 2007, se encontró que el 91% de los hogares, el 87% de los empresarios y el 92% de los ONG consideran que el problema de la corrupción es muy grave⁶¹. Esta percepción confirma las posiciones preocupantes que ha ocupado el país en las evaluaciones que hacen las organizaciones internacionales como Transparency Internacional⁶² y el Banco Mundial, en donde, según sus indicadores, Haití se situó entre los países más corruptos de la región. Este nivel de corrupción reduce la capacidad financiera del Estado ya que la corrupción constituye una forma de impuesto que no cobra el estado sino que el corruptor y, consecuentemente, debilita la capacidad del estado para proveer los servicios básicos a la sociedad.

⁶¹ Governance et corruption, résultat de l'enquête diagnostique sur la gouvernance. Janvier 2007.

⁶² En los informes de transparencia, Haití ha ocupado los últimos lugares de la corrupción medida según el índice de percepción de la corrupción.

CAPITULO IV. ENSAYO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos tratado de entender qué es lo que podría explicar la trayectoria de la gobernabilidad en Haití durante los veinte últimos años. Primero hemos constatado que el país sufrió una falta crónica de gobernabilidad, la cual se ha manifestado a través del desempeño de los gobiernos en el tiempo y en la inestabilidad política. A partir de la discusión teórica realizada sobre el tema, hemos planteado que el nivel de gobernabilidad depende dos grandes variables: la capacidad de los actores estratégicos para construir consenso en torno a los grandes desafíos que plantea la transición, y la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad. Distintos niveles de consenso y de capacidad estatal, pueden generar una amplia gama de condiciones de gobernabilidad, de las cuales es posible desprender cuatro grandes categorías: condiciones favorables, difíciles, frágiles y hostiles.

Aplicado al caso de Haití, hemos encontrado que el país hizo frente a unas condiciones hostiles para la gobernabilidad a lo largo de la transición. Estas condiciones son producto, por una parte, de la falta de consenso logrado entre los actores estratégicos en torno a los tres grandes desafíos que planteaban la transición: 1) elaborar una nueva constitución, que define reglas del juego político capaces de facilitar los acuerdos y así reducir los conflictos políticos y sociales históricos, 2) realizar elecciones que permitirían poner de pie las primeras instituciones democrática y 3) lograr acuerdos para gobernar. Por otra parte, el Estado tiene muchas limitaciones económicas y administrativas, por lo que su capacidad para responder a las demandas de la sociedad se encontró muy débil. Luego de la revisión histórica se constata que estas condiciones se repitieron durante los distintos intentos de iniciar la “transición” en 1987, 1991, 1994, lo que refleja la transversalidad histórica de estos desafíos.

La pregunta que nos interesa abordar ahora luego del análisis es ¿cuales son las perspectivas para la gobernabilidad en la nueva fase de la transición que se

inició a partir del 2004 y, en qué medida las políticas públicas pueden ayudar en este contexto? Por supuesto, no podemos desarrollar la respuesta a esta pregunta en la conclusión, sino que dibujar las grandes líneas que nos permiten ver los rasgos de la trayectoria futura de la gobernabilidad en Haití y el rol potencial de las políticas públicas en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

4-1 Avances y limitaciones en esta nueva fase de transición

A. Una mejor disposición a dialogar

Hoy día, los distintos actores de la gobernabilidad en Haití muestran una mejor disposición para dialogar y para reconocer que, efectivamente, no han podido hacer frente a los desafíos que había planteado la transición luego del fin de la dictadura en 1986. También parecen dispuestos para hacer las correcciones necesarias para llevar adelante la nueva fase de transición, que empezó con el gobierno de transición de 2004. Por ejemplo, el gobierno de Gérard Latortue (2004-2006), inició el dialogo con las fuerzas políticas y la sociedad civil en torno a una conferencia nacional que permitirían obtener un acuerdo explícito en torno a las orientaciones económicas, políticas y sociales para dar al país. Asimismo, el actual gobierno de coalición encabezado por el presidente René Prével impulsó, a mediados del 2006, una serie de consultaciones con la sociedad civil y los partidos políticos, con el objetivo de estudiar algunos temas sensibles, como por ejemplo la creación de una fuerza de seguridad nacional y una modificación de la constitución que permitirían reducir las fuentes de conflictos entre los actores y simplificar ciertos procedimientos que dificultan la puesta en marcha de algunas instituciones tal como el consejo electoral y el parlamento.

B. Algunas avances en el fortalecimiento de la capacidad del Estado

También se ha hecho un esfuerzo para reducir las debilidades del Estado a través de la racionalización de la gestión macroeconómica que ha permitido un aumento en el ingreso del gobierno y un mejor control de sus gastos. En particular

la elaboración de un Marco de Cooperación Temporal (CCI)⁶³, en el cual participaron casi todos los actores políticos y sociales, ha permitido definir los ejes principales de intervención del Estado y asegurar una mejor coordinación y focalización de la ayuda internacional, principal fuente de financiamiento del presupuesto del gobierno. Estos esfuerzos empiezan a dar frutos ya que los principales indicadores económicos muestran señales favorables: el PIB per capita negativo en 2003, alcanzó un 1.7 % en 2007, la inflación pasó de 38% a 8.1% durante el mismo periodo⁶⁴, el volumen de las exportaciones aumentó en un 21% entre 2005 y 2007 mientras que las importaciones se redujeron en un 14.6%.

C. Persistencia de las limitaciones e implicancias para las políticas públicas

A pesar de que existe un consenso tácito en Haití, en torno al gobierno de Preval, el país no está totalmente libre de una nueva crisis institucional ya que las fuentes de desacuerdo siguen existiendo en la sociedad. En efecto, el mandato del tercio de los senadores elegidos en el 2006 se está acabando y todavía no se han hecho elecciones para sustituirlos. De manera que, nuevamente, en la raíz de este problema se encuentra la institución electoral que todavía no tiene una estructura organizacional permanente. Todavía no se ha concretizado las ideas de conferencia nacional, ni tampoco el plan de modernización de los partidos políticos.

Con respecto a la capacidad del Estado, todavía persisten limitaciones en la provisión de servicios básicos que reflejan la debilidad institucional del país. Por ejemplo, pese a los avances que se han hecho a nivel macroeconómico, no han redundado en mejorar significativamente el acceso y la calidad a los servicios básicos. La presencia de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) asegura el orden, pero la policía no tiene todavía la capacidad para cumplir con esta tarea en ausencia de las fuerzas extranjeras. No

⁶³ CCI: Cadre de Cooperación Intérimaire

⁶⁴ CEPAL (2007), Ministerio de economía y de Hacienda (2006).

existe una política clara, articulada y conocida con respecto a los objetivos del gobierno en materia de salud, educación y vivienda.

Aun cuando es posible observar avances sustanciales en la capacidad de los actores en ponerse de acuerdo y mejorar la gestión macroeconómica del Estado, persisten las limitaciones antes expuestas, manteniendo en *condiciones de gobernabilidad* todavía difíciles y frágiles. En este escenario resulta necesaria una concretización de las ideas de acuerdo expresadas durante estos últimos dos años, para que se rompan las restricciones políticas estructurales y sea posible la formación del consejo electoral, la normalización de las relación entre le parlamento y el ejecutivo, la creación definitiva de una fuerza de seguridad. También se necesitaría reformar en profundidad los canales que permitan al país transformar los resultados macroeconómicos en mejor calidad de vida para la población. En particular hay que mejorar la capacidad administrativa del Estado a través de la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción.

De acuerdo a los autores que consideran el proceso de formulación las políticas públicas como un resultado de las interacciones intertemporales entre los actores políticos, la cooperación es clave para las políticas públicas y en particular para su calidad, su efectividad, su coherencia y su eficiencia (Spiller y Tommasi, 2003; Stern y Tommasi, 2006). En este sentido, la condición de gobernabilidad que hemos planteado a lo largo de este estudio, es decir “la capacidad de los actores estratégicos a lograr consenso”, vale también para las políticas públicas que dependen entonces del nivel de gobernabilidad. Sin embargo las políticas públicas son también una herramienta que permiten atender a los problemas colectivos al buscar soluciones óptimas dentro de los límites impuestos por el entorno institucional y los comportamientos de los actores estratégicos. En este sentido, independientemente del nivel de gobernabilidad, las políticas pueden contribuir a mejorar la manera de que un gobierno responda a las demandas de la sociedad y así, favorecer una mejor gobernabilidad.

Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la posibilidad de hacer políticas públicas de buena calidad es muy limitada en el contexto actual de Haití. De hecho, los actores políticos han sido históricamente incapaces de concluir acuerdos políticos capaces de favorecer la formulación de políticas públicas de calidad, estables y efectivas. Sin embargo, los momentos de estabilidad, aún precario, como el que está viviendo hoy Haití, constituye también una ocasión para fortalecer las políticas y actuar sobre la capacidad del Estado. En efecto, el hecho de tener un gobierno de coalición en el poder, permite obtener un mejor nivel de consenso en torno a algunas políticas, las cuales, por esta razón, pueden volverse más estables a través del tiempo. Ahora bien, el desafío para el gobierno es priorizar las políticas que pueden permitir fortalecer la capacidad institucional del Estado, implementarlas de manera efectiva y gestionar tanto el contenido como la forma en que se construye la agenda pública para que ésta no genere situación crítica perjudicable para la estabilidad del gobierno.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial "Informe sobre el desarrollo 1997. El Estado en un mundo en transición", 1997

Banco Mundial, "Haiti. Options and Opportunities for inclusive Growth". Country Economics Memorandum, Junio de 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 2006.

Beck, T., G. Clarke, A. Groff, P. Keefer y P. Walsh, "New tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions", Regulation and Competition Policy, Development Research Group, World Bank, Washington D.C, 2002.

BID, "La Política de las Políticas Públicas: Progreso Económico y Social en América Latina, 2006.

Cárdenas, Mauricio; Junguito Roberto; Pachón Mónica, "Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The effects of the 1991 Constitution", Inter-American Development Bank; febrero, 2006.

CEPAL, "Panorama social de América Latina", Diciembre de 2006.

Constitución de la República de Haití, marzo de 1987.

Fatton Jr., Robert, "The Impairments of Democratization: Haiti in Comparative Perspective" Comparative Politics, Vol. 31, No. 2 (Jan., 1999), pp. 209-229.

Fatton Jr., Robert, "The Saturnalia of Emancipation and the Vicissitudes of Predatory Rule" Third World Quarterly, Vol. 27, No. 1, pp. 115-133, 2006.

Filmus, Daniel, "Gobernabilidad democrática: conceptualización". Aportes Andinos N° 13 Gobernabilidad, democracia y derechos Humanos.

Flisfish, Angel. "Gobernabilidad y consolidación de la democracia: Sugerencias Para la Discusión". En Revista Mexicana de Sociología. Vol.51, N°3, México. Juli-Septiembre de 1989

Gilbert Randolph, "Haití: antecedentes económicos y sociales", Serie Estudios y perspectivas No 23, Sede Subregional de la CEPAL en México.

Gorostiaga, Xabier, "Haití. Lavalas-La avalanche", Nueva Sociedad Nro. 113 Mayo-Junio 1991, PP 6-9.

Gutiérrez, Leonardo Curzio, "La gobernabilidad en el México contemporáneo", *Afers Internacionals*, Nº 40-41, PP 187-215.

Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique, "Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti" Volume I. Juillet 2003.

Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique, "Enquête sur les Conditions de Vie en Haïti". Volume II. Juillet 2005.

International Monetary Fund, "IMF country Report No. 05/205", June 2005

International Monetary Fund, "IMF country Report No. 07/292", August 2007.

Jalabert LAURENT, "Un populismo de la misère : Haïti sous la présidence Aristide (1990-2004)", @mnis, *Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale Europes/Amériques*, 2005.

Jerbi M.J. "Political parties and Democracy in Haiti", Thesis for Master of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, June 2001.

Jütting, Johannes, "Institutions and Development: a Critical Review", OECD, Development centre, Working Paper No 210, 2003.

Lahera, Eugenio "Introducción a las Políticas Públicas". Fondo de Cultura Económica, 2002.

Lundahl, Mats, "History as an Obstacle to Change" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 31, No. 1/2, Special Issue : Latin Americana at the Crossward: Major Public Policy Issues. (Spring-Summer, 1989), pp 1—21.

Maingot, Anthony P. "Haïti: Problems of Transition to Democracy in an Authoritarian Soft State" *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 28, No. 4 (Winter, 1986-1987), pp75-102.

Medina, Abal; Manuel, Juan; Barroetaveña, Matias "El Estado". En Julio Pinto

Muñoz, Oscar, "Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes. Lecciones de la experiencia latinoamericana", 2001, FLASCO-Chile.

Muñoz, Oscar, "El modelo de desarrollo económico de la concertación 1990-2005 ¿Reformas o Cambio?", 2007.

National Academy of Public Administration, "Why Foreign Aid to Haïti Failed", 2006.

North, Douglas, "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico", Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, 1990.

Payne, J.Mark; Zovatto G., Danile; Díaz, Mercedes Mateo, "Democracies in Development. Politics and Reform in Latin Americana", BID, 2007.

Pierres-Charles, Gérard; Low, Margareth, "The democratic Revolution in Haiti" Latin American Perspectives, Vol.15, No.3, Democratization and Class Struggle. (Summer, 1988), pp. 64-76.

PNUD, "Rapport Nacional de développement Humain en Haiti". 2002.

PNUD, "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. Compendio Estadístico". 2004.

PNUD, "La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y de ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia". 2004.

Prats, Joan Oriol i Català, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", Revista Instituciones y Desarrollo No10, pp103-148.

Silié Ruben, "Haití. Crisis Electoral, legislativa y gubernamental", Nueva Sociedad Nro. 169 Julio de 2000.

Simpson, George Eaton, "Haiti's Social Structure" American Sociological Review, Vol. 6, No. 5 (Oct, 1941), pp. 640-649.

Simpson, George Eaton, "Haitian Politics" Social Forces, Vol. 20, No. 4 (May, 1942), pp. 487-491.

Spiller Pablo T., Tommasi Mariano, "The Institucional Foundations of Public Policy: Transactions approach with Application to Argentina, 2003.

Stein Ernesto, Tommasi Mariano, "Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina", Visiones del Desarrollo en América Latina, Capitulo 2, CEPAL /CIDBOD, junio de 2007.

Tomassini, Luciano. "Estado, Gobernabilidad y desarrollo". En: Revista de Ciencia Política, Vol. XIV N°s.1 y 2/1992. Instituto de Ciencia Política UC de Chile.

Touraine, Alain, "¿Qué es la Democracia ¿ Fondo de Cultura Económica, 1995.Campero, Guillermo "Análisis Político y Gobernabilidad", apuntes de Curso, Marzo-junio, 2007.

Williamson, Oliver E. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", Journal of Economic Literature, September 2000, pp. 595-613.

ANEXO

Poder legislativo del Presidente

| Veto= 0,08 | | | | Decreto = 0 | |
|--|-------------|----------------|-------------|--|-------------|
| veto total | EN* | veto parcial | EN | Decreto | EN |
| 1 | 0,08 | 1 | 0,08 | 0 | 0,00 |
| La constitución dice que el presidente puede presentar objeciones en su conjunto (veto total) o en parte (veto parcial). (Art:121;121.6) | | Art 121; 121.6 | | La constitución no se refiere, en su disposición permanente, a la delegación por part del congreso del poder de legislar por decreto al presidente. Sin embargo en sus disposición transitoria, el presidente puede tomar decretos que tengan fuerza de ley (Art. 285.1) | |

*EN =Escala normalizada = valor del país dividido por el total, el máximo valor posiblee. Por ejemplo, si el valo del valor total es 1, la escala normalizada es 1/13.

Veto total y parcial

0 = sin poder de voto; 1 = veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente; 2 = veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros de la cámara única o de ambas cámaras conjuntamente; 3 = veto revocado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en cada cámara; 4 = veto revocado con el voto de la mayoría del total de miembros en cada cámara; 5 = veto revocado con el voto de 3/5 de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámara conjuntamente; 6 = veto revocado con el voto de 3/5 del total de los miembros en la cámara única o de ambas cámara conjuntamente.; 7 = veto revocado con el voto de 3/ 5 de los miembros presentes en cada cámara; 8 = veto revocado con el voto de 3/5 del total de los miembros de cada cámara; 9 = veto revocado con el voto de 2/3 de los miembros presentes en la cámara única o en ambas cámaras conjuntamente; 10 = veto revocado con el voto de 2/3 del total de los miembros de la cámara única o de ambas cámara conjuntamente; 11 = veto revocado con el voto de 2/3 de los miembros presentes en cada cámara; 12 = voto revocado con el voto de 3/5 del total de los miembros de cada cámara; 13 = sin revocación de veto

Decreto

0 = El presidente carece de la facultad de emitir decretos, y la constitución o bien prohíbe o bien no se refiere a la delagación por parte del Congreso del poder delegislar por decreto al Presidente. 1= La constitución establece expresamente que el congreso puede delegar poderes legislativos al Presidente y el Presidente tiene un poder constitucional de legislar por decreto restringido (circunstancias excepcionales/algunas áreas de la ley). 2:El presidente puede emitir decretos no-delegados, pero los decretos tienen validez sólo por un tiempo limitado; 3= El presidente puede emitir decretos no delegados, que no pueden ser revocados fácilmente por el Congreso, y tienen efectos de largo plazo.

| Presupuesto = 0,18 | | | | | |
|---|--|---|--|--|------------------|
| Facultad de propuesta | Capacidad legislativa para modificar el presupuesto propuesto (a) | resultado del rechazo legislativo de la propuesta (b) | Capacidad del presidente para asignar unilateramente gastos luego de su aprobación legislativa © | Capacidad del presidente para modificar el presupuesto luego de su aprobación legislativa (d) | Total EN |
| Sí | 1 | 1 | 1 | 2 | 5,00 0,45 |
| Es el ejecutivo que tiene el papel de preparar y proponer el ley de presupuesto al parlamento. (111.2) | No se puede modificar el presupuesto sin las previsiones que corresponde, por lo tanto es razonable pensar que pueden aumentar el gasto si aumenta los ingresos (art. 228.1) | En el caso de que el presupuesto no ha sido adoptado, el del año pasado quea en ejecución hasta que se ha votado el nevo (art. 231) | Con respecto esta parte la constitución precisa que los valores mensuales de asignación no pueden ser mayores al 1/12 del valor anual salvo en diciembre, (227.1) pero no se precisa lo debería pasar con la asginación cando, por ejemplo, hay superavit. | Todo lo que se refiere al presupuesto es del iiciaivo del ejecutivo pero sometido al voto del parlamento | |
| <p>(a) 0=El legislativo puede aumentar o disminuir los gastos o ingresos sin restricciones; 1=El legislativo no puede aumentar el déficit, pero puede aumentar los gastos si aumenta los ingresos; 2=El legislativo necesita la aprobación presidencial antes del trámite final para incrementar los gastos; 3=El legislativo no puede aumentar los gastos ni el deficit, pero puede disminuir los gastos o aumentar los ingresos</p> <p>(b) 0 = El gobierno suspende sus funciones; 1=Se adopta el presupuesto del año anterior; 2 = se promulga el presupuesto presidencial</p> <p>(c) 0 = El presidente no puede incautar fondos, y debe gastar la cantidad preupuestada; 1 = El presidente puede incautar fondos, pero sólo cuando los ingresos son menores a lo proyectado; 2 = El presidente pued incautar gastos no asignados; 3 = el Presidente puede incautar fondos a voluntad (por ej., por decreto).</p> <p>(d) 0=El presupuesto sólo puede ser modificado a iniciativa del legislativo; 1 = El presidente no puede modificar el presupuesto por su propia iniciativa; 2 = El presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta pero sólo con la aprobación del legislativo 3 = El presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta, y sin la aprobación del legislativo.</p> | | | | | |

Poder no legislativo del Presidente

| Poder Ejecutivo | | | | |
|--|--------------|------|--|--|
| Condiciones de acceso a cargos en el poder ejecutivo | | | Condiciones de destitución de cargos del Poder Ejecutivo | |
| Acceso al cargo debido al electorado | Periodo fijo | Años | Institucion encargada de la acusación del presidente | Institucion encargada del juicio contra el presidente |
| Sí | Sí | 5 | Cámara baja (Art 93, 186) | Corte suprema de justicia/ senado ¹ (Art 185) |

| Gabinete | | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------|------------------------------------|
| Poder ejecutivo | | Legislatura | |
| Facultad de formar el gabinete | Facultad de destituir el gabinete | Voto de censura | Voto de censura datos normalizados |
| Sí | No | 0,5 | 0,13 |