

La relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en el Caribe

Rosario Espinal*

*SUMARIO:** I. Introducción. II. Puerto Rico. 2.1 La condición colonial y la construcción de una autonomía relativa. 2.2 Los partidos políticos y la cuestión del estatus. III. República Dominicana. 3.1 El contexto de la transición democrática. 3.2 Los procesos electorales de los años noventa. 3.3 El «Pacto por la Democracia» y las reformas electorales. IV. Haití. 4.1 Algunos factores históricos importantes. 4.2 La política haitiana después del duvalierismo. 4.3 Aristide y la política haitiana en los años noventa. V. Conclusión.*

I. Introducción

Los objetivos principales de este artículo son analizar la relación existente entre sistemas electorales y de partidos, describiendo los modelos predominantes y estableciendo las consecuencias concretas de los mismos sobre la configuración de cada uno; evaluar los niveles de avance en los procesos de modernización de los sistemas electorales y de partidos políticos, y reflexionar sobre los principales retos que se presentan para el fortalecimiento de la representatividad y legitimidad de las instituciones democráticas. Para el análisis de estos temas se han identificado dos variables centrales: La primera se refiere a los tipos y características de los sistemas electorales y de partidos vigentes, y la relación entre tipos de sistemas electorales y de partidos con la naturaleza y nivel de institucionalización de los sistemas democráticos. La segunda se refiere a los esfuerzos de modernización y reformas realizadas con el propósito de profundizar la representatividad de los sistemas y de partidos.

Los sistemas electorales y de partidos políticos son ingredientes fundamentales de la democracia, no sólo porque ellos definen características importantes del régimen democrático, sino también porque contribuyen de manera decisiva a sostener la democracia, a hacerla más (o menos) participativa y representativa. Es bien conocido que en términos ideales deseáramos una correspondencia entre participación, representación y gobernabilidad. En la práctica, sin embargo, la relación entre democracia y

gobernabilidad es conflictiva y a veces contradictoria. Es decir, lo que hace a un régimen político más participativo y representativo en un momento histórico determinado no necesariamente lo hace más gobernable, y viceversa. La fuente principal de tensión deriva de que un régimen político no siempre tiene la capacidad de procesar las demandas que surgen del proceso democrático donde los ciudadanos buscan la participación y la representación.

El dilema es bien conocido en América Latina y el Caribe donde los regímenes políticos enfrentan con frecuencia dificultad para acceder a una mayor participación y representación de la sociedad en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos socioeconómicos y políticos. Este problema tiene connotaciones especiales en el sistema democrático porque la democracia necesita asegurar un nivel importante de participación y representación con un mínimo de sentido de exclusión política o de ejercicio de la represión abierta. Es decir, dado que en el régimen democrático la represión como mecanismo de control político se relega (o debe relegarse), el establecimiento del orden político supone la capacidad de ofrecer mecanismos de participación o inclusión política y procesar demandas provenientes de la sociedad para gestar legitimidad, a menos que predomine la apatía política como forma de «autoexclusión» y estabilidad política. Pero en América Latina y el Caribe, a diferencia de sociedades más desarrolladas y orientadas al consumo como Estados Unidos, la posibilidad de que la apatía genere orden político es limitada. De ahí que las democracias en América Latina y el Caribe experimenten un mayor nivel de volatilidad o inestabilidad, por el efecto combinado de muchas demandas insatisfechas y un limitado acceso a

* Profesora de la Universidad de Temple, Filadelfia.

** IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia: Democracia Política y Electoral en América Latina y el Caribe ante el Nuevo Siglo. Ciudad de México, noviembre 15-19, 1999.

los mecanismos de participación y representación en la toma de decisiones.¹

No es por casualidad que la celebración de elecciones libres (o más o menos libres) y competitivas se convierte en el indicador fundamental de la posibilidad de participación política, y por consecuencia, de que se tome en cuenta a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones políticas. Si bien la democracia no puede limitarse a la celebración de elecciones, es indiscutible que en la democracia contemporánea las elecciones son un mecanismo importante de legitimación de los elegidos ante los electores, y que las elecciones ofrecen la posibilidad de que los elegidos tomen en cuenta a sus electores en las decisiones políticas. La promesa no es certeza, pero la participación electoral está ligada a la posibilidad y creencia del electorado de que su voto tendrá algún impacto en el gobierno electo.

Los partidos políticos son también de indiscutible importancia en la democracia de la sociedad moderna, diversa y compleja. Ellos sirven de articuladores de intereses políticos al ofrecer visiones de futuro, plataformas y manifiestos de lo que harán si son electos. Más aún, su razón principal de ser (ocupar posiciones de poder político en la esfera pública) se concretiza en la contienda electoral. A su vez, la forma en que operan los partidos en el proceso electoral, las ofertas que hacen, y para quienes las hacen, expresan las características de los partidos.

Los procesos de transición democrática que se iniciaron en América Latina y el Caribe a partir de fines de los años setenta revelaron en su primera fase, después de muchos años de autoritarismo, las deficiencias de la administración electoral. Muchos procesos electorales tuvieron que ser observados por instituciones como CAPEL, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Carter. La asistencia internacional también se ofreció para mejorar los sistemas de administración electoral, sobre todo en países de Centroamérica y el Caribe (República Dominicana, Haití, Nicaragua, El Salvador). La preocupación central en esta fase inicia fue asegurar elecciones transparentes y competitivas y con resultados respetados, es decir, las elecciones como eje estratégico de la democracia. Mientras se abordaban estos problemas surgían otros relacionados con la legislación electoral y el diseño mismo del sistema

electoral en el contexto de los sistemas de partidos existentes y las nuevas demandas por representación política. En países con sistemas multipartidistas, la mayoría relativa para obtener cargos, sobre todo a nivel presidencial, se convirtió en tema importante de discusión, lo que llevó a que varios países adoptaran la doble vuelta como solución a la limitada representatividad de un partido electo con un bajo porcentaje. La representación de las mujeres también apareció como un tema importante, resultando en que varios países de América Latina adoptaran la ley de cuota electoral de mujeres para cargos electivos. En este sentido, los procesos electorales en sí mismos generaron nuevas expectativas y situaciones que motivaron reformas al sistema electoral. A su vez, el sistema de partidos existente contribuyó a dinamizar la reforma electoral.

En resumen, al transcurrir la transición democrática, los sistemas electorales de América Latina y el Caribe enfrentaron tensiones por las deficiencias técnicas en la administración electoral; los antecedentes de fraudes electorales, y en algunos casos continuación de ellos después de la transición; la limitada representatividad de los elegidos a causa del multipartidismo en sistemas presidenciales; el diseño de la representación legislativa o sistema de elección de los congresistas, y la emergencia de nuevos grupos, como en el caso de las mujeres, que demandaron inclusión representativa. La importancia de cada uno de estos temas varía de país en país y en distintos momentos del proceso de democratización.

Este trabajo aborda el análisis del Caribe, pero como el Caribe es un concepto geográfico y cultural flexible y diverso, que aglutina potencialmente muchos países, cualquier criterio que se adopte para delimitarlo es problemático. En este artículo se analizan tres casos del Caribe insular —República Dominicana, Haití y Puerto Rico— que fueron escogidos con base en dos criterios: su vinculación con América Latina por procesos históricos o afinidad lingüística y cultural (de ahí la exclusión de casos del Caribe anglófono), y la existencia de procesos de democratización dentro de los esquemas del capitalismo (de ahí la exclusión de Cuba). Debo apuntar, sin embargo, que la diversidad política que presentan República Dominicana, Haití y Puerto Rico no es menor que si incluyéramos otros países de la región caribeña, por lo cual, tratar estos tres casos tiene sólo la ventaja de limitar la cobertura pero no la diversidad. Esto último hace la comparabilidad limitada, no sólo en cuanto al sistema electoral y de partidos, sino también, y sobre todo, en el marco general del régimen político y el sistema democrático.

¹ Una discusión más amplia de este tema aparece en Rosario Espinal, «Democracia, gobernabilidad y partidos políticos en América Latina», C. Perelli, S. Picado, y D. Zovatto (ed.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. IIDH/CAPEL, San José, 1995.

Puerto Rico es un territorio de Estados Unidos y por tanto su sistema electoral y de partidos, aunque refleja las especificidades de la isla, están enmarcados en el esquema general de la democracia de los Estados Unidos. No hay forma de saber qué sistema electoral, de partido, o político tuviese Puerto Rico si no hubiese estado bajo el tutelaje colonial de los Estados Unidos durante los últimos 100 años. Así pues, para analizar lo que existe hay que especificar el estatus colonial, y en este sentido hay una divergencia con el caso dominicano y haitiano. Por otra parte, Puerto Rico no ha experimentado una transición política en el pasado reciente como ha ocurrido en muchos otros países de América Latina y el Caribe, incluidos los casos de Haití y República Dominicana. Esto limita también la comparatividad.

De los tres casos analizados, la República Dominicana es el único que se ajusta al modelo clásico latinoamericano que se inició a fines de los años setenta de transición democrática con procesos de luchas internas para su consolidación y experiencias importantes de reforma a nivel electoral. Además, a diferencia de Haití, el proceso democrático dominicano ha sido continuo, sin haberse registrado interrupciones autoritarias de los gobiernos democráticamente electos desde 1978. La democracia dominicana muestra serias precariedades, pero también ofrece el período más largo de análisis (1978-1999) al haber sido la primera transición de esta «tercera onda» como le llama Huntington a las transiciones iniciadas en los años setenta. En la República Dominicana hay un sistema de partidos operando desde los años sesenta en torno a los cuales se estructuran los procesos electorales. Además, la incidencia de los militares en la política se ha reducido sustancialmente, no habiéndose registrado golpes de Estado en más de 30 años.

Haití es un país que desde la caída de la dictadura duvalierista en 1986 ha luchado por instaurar un sistema democrático con múltiples fracasos: elecciones fraudulentas, golpes de Estado, ocupación extranjera, o excesivas tensiones entre los poderes del estado que dificultan la gobernabilidad. Es difícil sostener que Haití ha logrado una transición a la democracia después de la caída de la dictadura duvalierista. Lo que ha tenido en ciertos momentos es gobiernos electos. Pero el alto nivel de inestabilidad de estos gobiernos y los escasos logros institucionalizando los partidos y el sistema electoral, unido a las interrupciones de estos gobiernos por golpe de Estado o disfuncionalidad entre los poderes del Estado, indican que en Haití no ha habido a la fecha un proceso de institucionalización democrática importante.

La comparación de Puerto Rico, República Dominicana y Haití nos muestra que en Puerto Rico y República Dominicana hay un sistema de partidos bien estructurado, cohesionado en torno a dos o tres partidos con capacidad de acceder al poder en elecciones libres y competitivas. En ambos casos, el sistema electoral muestra un nivel de institucionalización importante, aunque el nivel de rutinización electoral varía. Puerto Rico muestra el mayor nivel de rutinización y certeza electoral (fechas electorales establecidas, campañas electorales reguladas). Por otra parte, en la República Dominicana se ha producido un intenso proceso de reforma electoral entre 1978 y 1998, pero sobre todo en los años noventa, que muestra el esfuerzo por regularizar el mecanismo electoral, hacerlo transparente, eficiente y confiable. En Haití hay un mayor nivel de dispersión partidaria (múltiples partidos con un movimiento político dominante —*Lavalas*, que también ha sufrido sus divisiones) y escaso nivel de institucionalización de los partidos políticos. Haití también muestra un bajo nivel de institucionalización y rutinización de los procesos electorales: golpes de Estado, violencia política y callejera en períodos electorales, y confrontaciones fuertes entre los poderes del Estado para la selección del primer ministro y la aprobación de los planes de gobierno.

A continuación se presenta un análisis de cada uno de los casos siguiendo un orden de longevidad y estabilidad de la democracia existente, y al final se concluye con algunas reflexiones comparativas.

II. Puerto Rico

2.1 La condición colonial y la construcción de una autonomía relativa

La longevidad y relativa estabilidad del sistema electoral y de partidos de Puerto Rico debe analizarse en el contexto de su condición colonial con respecto a Estados Unidos. Aunque las leyes electorales y los partidos de Puerto Rico responden a las idiosincrasias y condiciones sociopolíticas puertorriqueñas, no están al margen de lo que es posible y aceptable dentro de la estructura del sistema democrático de Estados Unidos. Esto dificulta la comparación de Puerto Rico con cualquier país formalmente soberano. De ahí que el objetivo de las ideas que se presentan a continua-

ción es describir y analizar el caso puertorriqueño por su importancia propia más que por su relevancia comparativa.²

El Tratado de París del 10 de diciembre de 1898 estableció en su artículo 2 que España cedía a Estados Unidos la isla de Puerto Rico.³ Esto después de varios meses de ocupación norteamericana de Puerto Rico. Pero antes, el 28 de julio de 1898, Nelson Miles, comandante del ejército de los Estados Unidos había emitido una proclama a los habitantes de Puerto Rico estableciendo el motivo de la ocupación: derrocar la autoridad armada de España y dar al pueblo de Puerto Rico la mayor medida posible de libertad que fuera compatible con la ocupación militar. La Ley Orgánica Foraker de 1900 estableció las fuentes y control de los ingresos impositivos; los lineamientos básicos de una división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y el mecanismo de elección de una Cámara de Delegados. La Ley Orgánica Jones de 1917 estableció derechos civiles básicos y otorgó la ciudadanía de Estados Unidos a los puertorriqueños. En 1947 se aprobó la Ley Pública 362 del gobernador electivo. Según esta Ley, se celebrarían elecciones generales en 1948 para elegir por voto directo al gobernador civil de Puerto Rico, y a partir de ahí se celebrarían elecciones generales cada cuatro años para tal propósito. En las elecciones de 1948, los puertorriqueños eligieron por primera vez por voto directo su gobernador, resultando electo Luis Muñoz Marín, propulsor del Estado Libre Asociado (ELA). La Ley Pública 600 de 1950 autorizó la organización de un gobierno constitucional para el pueblo de Puerto Rico, mediante ella, el Congreso de los Estados Unidos reconocía el derecho del pueblo de Puerto Rico a tener gobierno propio basado en una constitución adoptada por él mismo. La Ley 600 estableció que esta ley tendría que someterse para su aceptación o

rechazo a los electores capacitados de Puerto Rico por medio de un referendo, una vez aprobada por una mayoría del pueblo, la Asamblea Legislativa de Puerto Rico quedaba autorizada para convocar una convención constitucional a cargo de redactar una Constitución que debería crear un gobierno republicano en forma e incluir una carta de derechos. Al ser aprobada por el pueblo de Puerto Rico, el presidente de Estados Unidos quedaba autorizado para enviar la Constitución al Congreso de los Estados Unidos si tal Constitución se ajustaba a las disposiciones aplicables de esta Ley y de la Constitución de los Estados Unidos. La Constitución de Puerto Rico entraría en vigor una vez aprobada por el Congreso de Estados Unidos. Según lo establecido por la Ley 600, la Ley Orgánica Jones de 1917 continuaba vigente con sus modificaciones correspondientes después de aprobarse la Constitución de Puerto Rico y se llamaría en lo adelante «Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico».⁴

En 1952 se aprobó la pieza legislativa que estableció el marco político de Puerto Rico con el establecimiento del Estado Libre Asociado. La Constitución de 1952 creando el ELA declaró como puntos centrales que: 1) el sistema democrático es fundamental para la vida de los puertorriqueños; 2) se reconoce la ciudadanía de los Estados Unidos y la lealtad a los postulados de la Constitución Federal de Estados Unidos, y 3) el poder político del ELA emana del pueblo y se ejercerá con arreglo a su voluntad en función del acuerdo establecido entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos de América. El artículo II de la Constitución establece una Carta de Derechos Humanos de 14 secciones. La Constitución establece una división de tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) a semejanza del sistema de Estados Unidos. El artículo III dispone que el poder legislativo lo ejercerá la Asamblea Legislativa, comprendida por el Senado y la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos por voto directo en cada elección general. El artículo IV establece que el poder ejecutivo lo ejercerá el gobernador, quien será elegido por votación directa en cada elección general y ejercerá su cargo por cuatro años. Según el artículo V, el poder judicial lo ejercerá un Tribunal Supremo y otros tribunales establecidos por la ley.

La Constitución de 1952 también estableció en el artículo VII, sección 4, que las elecciones generales se celebrarán cada cuatro años en noviembre. Esas

² Para el análisis del caso de Puerto Rico me he nutrido de los siguientes trabajos: Fernando Bayrón Toro, *Análisis Electoral de Puerto Rico* (San Juan: Editorial Coquí, 1970); *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico (1909-1976)* (Mayaguez: Editorial Isla, 1977); Pedro Cabán, «Redefining Puerto Rico's Political Status» en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez (eds.), *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993); Rosario Espinal, «Conquering the State and Neglecting the Nation: The Limits of Political Leadership in Cuba, the Dominican Republic and Puerto Rico» *Revista Interamericana*, vol. 27, no. 1-4, 1997; Alfonso L. García Martínez, *Puerto Rico: Leyes Fundamentales* (Río Piedras: Editorial Edil, 1975); Carmen Gautier-Mayoral, «Puerto Rico: Problems of Democracy and Decolonization in the Late Twentieth Century» in Carlene Edie (ed.), *Democracy in the Caribbean* (Wesport, CT: Praeger, 1994); Edgardo Meléndez, «Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood» en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez (eds.), *Colonial Dilemmas: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993); Milton Pabón, *La Cultura Política Puertorriqueña* (Río Piedras: Editorial Xagüey, 1972).

³ Alfonso García Martínez, *Puerto Rico: Leyes Fundamentales* (Río Piedras: Ediciones Ariel, 1975), p. 118

⁴ *Ibidem*, pp. 205-206.

elecciones serán de carácter nacional y se elegirán el gobernador, los miembros de la Asamblea Legislativa, y los demás funcionarios cuya elección en esa fecha disponga la ley. El artículo VII, sección 3, establece que ninguna enmienda a la Constitución podrá alterar la forma republicana de gobierno o abolir su Carta de Derechos Humanos. La Resolución 22 de 1952 establece que el término «Estado Libre Asociado» se utilizará en español y el de «Commonwealth» en inglés para referirse al estatus de Puerto Rico por definir claramente la condición del «cuerpo político creado a virtud del convenio concertado entre el pueblo de Puerto Rico y los Estados Unidos, o sea, el de un estado que está libre de autoridad superior en el ejercicio de la que le es privativa, pero que está vinculado a los Estados Unidos de América, es parte de un sistema político en forma armónica con la estructura federal del sistema».⁵

Como resultado de la aprobación de la Constitución de 1952, Estados Unidos retiró el 19 de enero de 1953 a Puerto Rico de la lista en Naciones Unidas de territorios sin gobierno propio y obtuvo permiso para no tener que someter reportes anuales sobre las condiciones sociales y económicas del territorio.⁶ Al igual que otras constituciones de América Latina, la puertorriqueña establecía los ideales e instituciones democráticas y regulaciones pertinentes para sostener un sistema de derechos. La novedad puertorriqueña es la implementación mucho más consistente que en la mayoría de los países de América Latina de esas prerrogativas constitucionales democráticas. ¿A qué entonces atribuirle la excepcionalidad? Mi planteamiento es que el factor determinante ha sido el estatus político de asociación con los Estados Unidos que facilitó mayores niveles de estabilidad democrática. Ese estatus, a la vez, ha producido los ingredientes esenciales del contenido de la política puertorriqueña, en especial, la configuración de los partidos políticos, sus orientaciones ideológicas y apoyo electoral.

La crisis socioeconómica y el estatus político indefinido de Puerto Rico tocó fondo en los años cuarenta. El Partido Popular Democrático (PPD), fundado por Luis Muñoz Marín en 1938, asumió

como agenda central la definición de un estatus político concreto que le permitiera a Puerto Rico abordar sus graves problemas socioeconómicos. A mediados de los años cuarenta, Muñoz Marín y otros dirigentes del PPD abandonaron su proyecto independentista a favor de un proyecto más acorde con una noción de mantener la integración con Estados Unidos. Desde la presidencia del Senado, el puesto político de mayor importancia que le era posible alcanzar a un puertorriqueño en esa época, Muñoz Marín lanzó su programa de reforma social y económica e inició las negociaciones con la élite local y el gobierno de Estados Unidos que eventualmente llevarían en 1947 a la reforma que permitiría a los puertorriqueños elegir su gobernador, y en 1952 al establecimiento del ELA. El programa de desarrollo «Operación manos a la obra» y el establecimiento del ELA le dieron gran legitimidad al liderazgo de Luis Muñoz Marín y del PPD. Pero un grupo de descontentos con la política de acomodamiento de Muñoz Marín salió del PPD en 1946 a formar el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP).

La esencia del ELA consiste en que los puertorriqueños eligen su propio gobernador, legisladores, alcaldes y concejales (similar a los estados de la unión americana); se gobiernan casi enteramente en asuntos locales; no votan en las elecciones presidenciales de Estados Unidos ni tienen representación en el Congreso de los Estados Unidos; no pagan impuestos federales pero sí están sujetos a las leyes federales de Estados Unidos de aplicación general, incluyendo servicio militar, aduanas, servicios postales, y reciben ayuda económica y servicios sociales del gobierno federal.

A diferencia de los demás países de la región del Caribe, Puerto Rico no tiene un ejército propio que intervenga directamente en la política, carece de una oligarquía agraria por la rápida industrialización de su agricultura (sobre todo el azúcar) impulsada por las corporaciones de Estados Unidos, recibe ayuda federal de Estados Unidos para impulsar muchos de sus programas de desarrollo, y accede a beneficios impositivos que facilitan el establecimiento de industrias norteamericanas en la isla.

Las elecciones en Puerto Rico son administradas por la Comisión Electoral, una agencia autónoma responsable de velar por el proceso electoral. La Comisión está compuesta por un director y representantes de los principales partidos políticos. Todos los funcionarios electos del gobierno son elegidos cada cuatro años según lo establecido en la Ley Electoral de 1977 (la elección del gobernador cada cuatro años en el mes de noviembre en

⁵ Cita tomada del texto de la Resolución 22 que aparece en Alfonso García Martínez, *Puerto Rico, Leyes Fundamentales* (Río Piedras: Editorial Edil, 1975), p. 256.

⁶ Pedro Cabán ofrece una interesante discusión de la discusión histórica sobre el estatus de Puerto Rico en su artículo «Redefining Puerto Rico's Political Status» en el libro editado por Edwin Meléndez and Edgardo Meléndez, *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993).

elecciones generales se había establecido en 1947 en la Ley Pública 362 sobre Gobernador Electivo).

En términos electorales, Puerto Rico se ha caracterizado por la estabilidad de su sistema político y el derecho al voto se ejerce masivamente con un relativo bajo nivel de abstención. Las elecciones se celebran regularmente de acuerdo al calendario de elecciones presidenciales en Estados Unidos. El sistema de partidos se ha transformado pero ha retenido su característica de tres fuerzas principales que reflejan las tres posiciones clásicas sobre el estatus: estadolibrismo, estadidad e independencia. Entre 1948 y 1968 dominó el PPD. Entre 1968 y 1996 dominó el bipartidismo con el PPD y el PNP como partidos mayoritarios.

La cuestión del estatus no sólo define los linderos de los partidos políticos y los clivajes electorales, sino que también ha motivado varios intentos de plebiscitos a través de los años, con dos realizados después de la formación del ELA: uno en 1967 y otro en 1993. Aunque la preferencia por la estadidad ha aumentado y la preferencia por la independencia ha disminuido, la opción mayoritaria de los puertorriqueños sobre el estatus sigue siendo el ELA. El PPD, partido que impulsó esa opción dominó la política puertorriqueña desde principios de los años cuarenta hasta mediados de los sesenta: obtuvo más del 60 por ciento de los votos emitidos en todas las elecciones celebradas entre 1948 y 1964, y durante este período controló la gobernación de Puerto Rico y la mayoría en legislatura.

2.2 Los partidos políticos y la cuestión del estatus

El sistema de partidos puertorriqueños se ha ido conformando con base en un número limitado de organizaciones políticas. El Partido Popular Democrático (PPD), el Partido Independendista y el Partido Estadista dominaron la política puertorriqueña en los años cuarenta y cincuenta, con un predominio del PPD. La opción independentista recibió un menor apoyo electoral que el estadolibrismo en las elecciones de 1952 pero mayor que la estadidad. El apoyo electoral al independentismo, sin embargo, disminuyó con el tiempo (de 19% en 1952 a 3.3% en 1960, manteniéndose bajo a partir de ahí). El aumento en la popularidad de la opción estadista a principios de los años sesenta llevó a un fraccionamiento del Partido Estadista, con un sector de vanguardia optando por el proyecto estadidad como agenda inmediata. Luis Ferré fundó el Partido Nuevo

Progresista (PNP) con una agenda de transición hacia la estadidad. Específicamente, a partir de 1968 la estadidad pasó a convertirse en una opción política importante a nivel electoral para los puertorriqueños, alcanzando la pro-estadidad el 45.2% de los votos en las elecciones de 1968.⁷

La política contemporánea de Puerto Rico se enmarca en tres eventos importantes que se produjeron en los años sesenta: 1) la decisión de Luis Muñoz Marín de no buscar la reelección en 1964 e institucionalizar el Partido Popular Democrático (PPD), 2) la revitalización del movimiento pro-estadidad con la creación del Partido Nuevo Progresista (PNP) bajo la dirección de Luis Ferré en 1967, y 3) la derrota de la posición proindependentista en el plebiscito de 1967. La salida de Muñoz Marín como líder del PPD generó tensiones en el partido que contribuyeron a su debilitamiento y derrota electoral en las elecciones de 1968. En el movimiento estadista el plebiscito también generó tensiones, resultando en la formación del PNP con los líderes más activos e innovadores del movimiento. Con el triunfo del PNP en las elecciones de 1968 terminó el reinado de dos décadas del PPD y se abrió claramente la competitividad electoral entre el estadolibrismo y la estadidad. También se afirmó el bipartidismo con el predominio electoral del PPD y el PNP.

De manera determinante, en los últimos 30 años del siglo XX, la política puertorriqueña y las elecciones en específico, se han enfocado en el debate irresuelto de cómo mantener pero a la vez transformar el ELA, o dicho de otra manera, cómo impulsar la vinculación estatal con los Estados Unidos en un formato que reconcilie los beneficios económicos que la asociación con Estados Unidos ofrece y las aspiraciones de preservación de la identidad cultural y lingüística de los puertorriqueños y sus necesidades de desarrollo. El mecanismo formal-político de canalizar estas tensiones ha sido la celebración de plebiscitos sobre el estatus (o los intentos fallidos) donde la mayoría ha reafirmado el ELA, a pesar del ascenso en popularidad de la opción estadista a nivel electoral. Es importante anotar que el marco constitucional y el poder de decisión de un plebiscito sobre el estatus deriva de los instructivos acordados en el Congreso de Estados Unidos. Por lo cual, la celebración de un plebiscito con viabilidad legal y de consecuencias concretas tiene que ser negociado con y establecido por el Congreso de Estados Unidos.

⁷ General Accounting Office. *Political Status Referendum, 1989-1991* (Hato Rey: Talleres Artes Gráficas, 1992), p. 395.

Después del establecimiento del ELA, se han celebrado dos plebiscitos sobre el estatus: en 1967 y en 1993. En el plebiscito del 13 de julio de 1967 votó un 66% del electorado: 60.4% a favor del ELA, 39% por la estadidad, y 0.6% por la independencia. En el plebiscito de 1993 votó un 73.6% del electorado: un 49% votó por la preservación del ELA, un 47% por la estadidad, y un 4% por la independencia. En 1993 los resultados indican un 49% a favor del ELA, un 46% a favor de la estadidad, y un 5% a favor de la independencia. La precaria popularidad de la independencia se explica según una perspectiva crítica por una razón básica: la dependencia de los puertorriqueños de los beneficios sociales que reciben del gobierno de Estados Unidos y la cantidad de puertorriqueños empleados en empresas norteamericanas radicadas en la isla.⁸ Un análisis más amplio muestra sin embargo los múltiples temas que toman en cuenta los puertorriqueños y que plantean los partidos políticos en el debate sobre el estatus.

Desde mediados de los años sesenta, el PPD ha buscado el apoyo de Washington para un ELA mejorado o más autónomo, es decir, un ELA que le otorgue al gobierno de Puerto Rico mayores prerrogativas para tomar decisiones, sobre todo en materia económica. En 1967, Muñoz Marín llamó a un plebiscito en medio de condiciones económicas en deterioro y el ascenso en popularidad del estadismo como opción política. El objetivo del PPD era conseguir un mandato claro para negociar con Estados Unidos un ELA mejorado, pero la escasa diferencia en votos entre el ELA y la estadidad, y el hecho de que los resultados del plebiscito de 1967 no tenían carácter de obligatoriedad ante el Congreso de Estados Unidos, impidió que el plebiscito cumpliera con los objetivos del PPD. Más beneficiado fue el sector estadista que vio su popularidad crecer a partir de esa fecha con un nuevo liderazgo confiado en el futuro éxito de su opción estatal. El PNP ganó la gobernación de Puerto Rico en 1968 con Luis Ferré y de 1968 a 1996 la hegemonía electoral del PNP ha sido clara, ganando la mayoría de las elecciones a gobernador y mantenido un alto apoyo de la opción estadista —aunque en el plebiscito de 1993 el estadoliberalismo obtuviera una vez la mayoría con un 49% de los votos.

En resumen, desde los años cincuenta, Puerto Rico ha experimentado un proceso de afianzamiento de su sistema electoral y de partidos. Ambos han cambiado en el tiempo, pero han mantenido su centralidad en el sistema político. Es controversial plantear que los puertorriqueños simplemente han rechazado la independencia. De hecho, las condiciones históricas y socioeconómicas inclinan la balanza de elección hacia el estadoliberalismo o la estadidad. Pero es cierto que en las votaciones los puertorriqueños apoyan mayoritariamente al ELA o la estadidad sobre la alternativa de obtener la independencia.

Si bien la camisa de fuerza del colonialismo limita algunas posibilidades de desarrollo de Puerto Rico y los puertorriqueños, también es cierto que la vinculación colonial de Puerto Rico con Estados Unidos ha ofrecido posibilidades especiales de bienestar a la isla que otras sociedades caribeñas no han tenido. Esto es evidente no sólo en el mayor ingreso per cápita de la región que se registra en Puerto Rico y el acceso a los programas sociales de Estados Unidos, sino también a nivel político en el ámbito electoral y el sistema de partidos donde la transparencia y permanencia son elementos importantes. A pesar de los conflictos locales y externos que han caracterizado las últimas cuatro décadas, Puerto Rico ha mantenido su estructura política básica estable (forma de gobierno, elecciones y partidos políticos). Es esta la paradoja del estatus de Puerto Rico y el porqué muchos puertorriqueños no inclinan la balanza electoral hacia la independencia.

En los años cuarenta y cincuenta el PPD capturó el imaginario puertorriqueño con un proyecto que formalizaba la asociación con Estados Unidos y a la vez otorgaba autonomía política a nivel local. El sacrificio era la falta de soberanía nacional. El beneficio era un mayor acceso a los recursos necesarios para el desarrollo socioeconómico de la isla junto con el mantenimiento del idioma y un espacio cultural sin mayores cuestionamientos por parte del gobierno y el pueblo de Estados Unidos. La realidad de la época era que Estados Unidos no hubiese aceptado la independencia de Puerto Rico en un momento crucial de definición de la Guerra Fría y la consolidación de Estados Unidos como potencia mundial. En este sentido, el ELA fue a fines de los años cuarenta la opción posible. No obstante, los problemas económicos que cíclicamente han afectado la economía puertorriqueña desde principios de los años sesenta han puesto a prueba el estadoliberalismo. En el contexto de crisis permanente del ELA, el

⁸ Un análisis crítico del ELA y la estadidad aparece en Carmen Gautier-Mayoral, «Puerto Rico: Problems of Democracy and Decolonization in the Late Twentieth Century» en Carlene Edie (ed.), *Democracy in the Caribbean*. Westport, CT.: Praeger, 1994.

estadolibrismo no ha logrado ninguna concesión de Estados Unidos para aumentar la autonomía de Puerto Rico y ganarse adeptos, mientras que la opción estadista ha aumentado en popularidad con un mensaje de estadidad como soberanía e igualdad. Luis Ferré introdujo la idea de «estadidad jíbara» bajo la noción de que la estadidad era posible dentro del marco federal americano de autonomía estatal con un respeto a la cultura y el idioma de Puerto Rico. Luego Carlos Romero Barceló promovió la idea de que la «estadidad es para los pobres», quienes recibirán mayores y mejores beneficios si Puerto Rico se hace estado. Con estas dos ideas el estadismo ha buscado socavar la base de apoyo del ELA, que se había fundamentado en un discurso que enfatiza la necesidad de la asociación con Estados Unidos, no la incorporación, para que Puerto Rico pueda mantener sus beneficios económicos a nivel impositivo, su idioma y cultura.⁹

La cuestión del estatus continúa vigente, en parte porque el pueblo puertorriqueño está dividido entre las dos opciones —estadolibrismo y estadidad— como lo reflejó el plebiscito de 1993, y en parte porque para el gobierno de Estados Unidos tanto la «estadidad jíbara» como el «ELA mejorado» presentan problemas. Los desacuerdos en el Congreso de Estados Unidos entre 1989 y 1991 cuando se discutía la posibilidad de un plebiscito obligatorio sobre el estatus evidenciaron los dilemas y llevaron a que el Congreso no aprobara el plebiscito. De hecho, no existe a la fecha en el gobierno de Estados Unidos un incentivo para otorgar la estadidad a Puerto Rico en condiciones especiales (con preservación del idioma y otros beneficios) como lo desea el PNP, ni tampoco de otorgar una mayor autonomía al gobierno local como lo desea el PPD. De ahí el *impasse* sobre el estatus, factor crucial en la definición de las relaciones políticas y la condición democrática de Puerto Rico.

III. República Dominicana

3.1 El contexto de la transición democrática

A pesar de las constituciones democráticas que tuvo la República Dominicana desde su independencia en 1844 hasta la caída de la dictadura de Trujillo en 1961, es difícil encontrar un período que califique de democrático en esta larga época. El fin de la dictadura de Trujillo abrió un espacio para la transición democrática; surgieron múltiples organizaciones sociales y se formaron varios partidos políticos. Los esfuerzos a favor de la democracia culminaron exitosamente con las elecciones celebradas en diciembre de 1962, cuando resultó ganador Juan Bosch, candidato del antitrujillista Partido Revolucionario Dominicano (PRD). Pero el gobierno de Bosch fue de escasa duración al ser derrocado en septiembre de 1963. El golpe de estado cerró las posibilidades democráticas, por lo menos en el futuro inmediato. Una secuencia de gobiernos autoritarios, la guerra civil de 1965 y la intervención militar de Estados Unidos de 1965 caracterizó el período 1963-1978. Durante sus 12 años en el poder (1966-1978), Joaquín Balaguer intentó mantener una apariencia democrática: nunca cerró el Congreso y los partidos que no eran de izquierda funcionaban con cierta libertad, pero las elecciones eran fraudulentas y no competitivas. Tanto en 1970 como en 1974, el principal partido opositor PRD decidió no participar en las elecciones por considerar que se carecía de condiciones adecuadas para competir. En 1978 varios factores ayudaron a la celebración de elecciones competitivas: la desradicalización del PRD, el mayor descontento de la élite empresarial dominicana y los sectores medios con Balaguer ante una economía que comenzaba a decrecer, y la presión internacional por elecciones libres. Es en este contexto que se celebraron elecciones en 1978 con dos partidos dominantes: el Partido Reformista de Balaguer y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). La victoria del PRD a nivel ejecutivo y legislativo fue clara, pero sectores del gobierno quisieron revertir los resultados, generándose una crisis electoral que se resolvió con el acuerdo implícito de que el PRD había ganado la presidencia y una mayoría en la Cámara de Diputados, y el Partido Reformista una mayoría a nivel senatorial.

El proceso democrático de la República Dominicana tiene mucho en común con otros en América Latina. En términos históricos, la República Dominicana, al igual que otros países latinoamericanos, obtuvo su independencia política en el siglo XIX. Desde entonces, y al igual que otros países, ha enfrentado la paradoja de tener constituciones que establecen sistemas de gobierno y derechos

⁹ Ver para un análisis de la estadidad como soberanía e igualdad el artículo de Edgardo Meléndez, «Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood» en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez (eds.), *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993).

ciudadanos democráticos y una realidad política (y a veces constitucional) cargada de autoritarismo. Es a partir de 1978 que se registra en la República Dominicana el período más largo de gobiernos electos y de experiencia democrática. Este proceso de democratización se ha caracterizado por la existencia de un sistema de partidos sólido pero de base personalista y clientelista, y también por una secuencia de irregularidades y disputas electorales. Las elecciones de transición de 1978 casi se revierten a favor del entonces incumbente Joaquín Balaguer, y al no obtener este objetivo, el gobierno de Balaguer y su Partido Reformista manipularon los resultados para asegurarse una mayoría en el Senado en el período legislativo 1978-82. Las elecciones de 1982 y 1986 se caracterizaron también por irregularidades en el sistema de registro electoral y cómputos, y las disputas internas en el oficialista Partido Revolucionario Dominicano (PRD) aumentaron las tensiones en el contexto de una administración electoral deficiente. En parte como resultado de su propia crisis interna, el PRD perdió las elecciones de 1986 y facilitó el regreso al poder de Balaguer. La crisis electoral dominicana se agudizó en 1990 cuando en unas elecciones muy reñidas Joaquín Balaguer fue declarado vencedor contra Juan Bosch del Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Siguió luego las controversias electorales de 1994, la aguda crisis político-electoral que llevó a la reforma constitucional de 1994, y la celebración de elecciones presidenciales adelantadas en 1996 que se realizaron con la mayor transparencia electoral.

A continuación se detallan los procesos que caracterizaron la política dominicana de los años noventa. Como argumento inicial vale indicar que el proceso político democrático se ha caracterizado por la relativa estabilidad del sistema de partidos y la evolución del sistema electoral hacia uno más eficiente y confiable. A nivel técnico los avances son claros con el perfeccionamiento del Registro Electoral, el sistema de cómputos, el mejoramiento de la organización electoral, y las reformas a la legislación electoral en 1992, 1994 y 1997. A nivel político se han logrado importantes avances, pero el nombramiento de los miembros de la JCE continúa siendo objeto de manipulaciones políticas. En cuanto al sistema de partidos, hasta 1990 predominó el bipartidismo, pero a partir de 1990 se afirma el multipartidismo con tres partidos dominantes: el Partido Reformista (llamado a partir de 1986, Partido Reformista Social Cristiano PRSC), el PRD y el PLD. Esta transformación en el sistema de partidos motivó las reformas electorales

que se introdujeron en 1994 en el contexto de las reformas constitucionales. En síntesis, la turbulencia electoral continuó marcando los procesos electorales de los años noventa. En momentos críticos como los de 1990 y 1994, los conflictos electorales motivaron reformas al sistema electoral que en parte reflejan la nueva realidad del multipartidismo, pero estas reformas también presentan nuevos desafíos al sistema político dominicano como se analiza posteriormente.

La República Dominicana tiene un sistema presidencial, con un presidente electo cada cuatro años. La reelección presidencial se permitía hasta su prohibición en 1994. El poder legislativo cuenta con una Cámara de Diputados y un Senado que se elegían en elecciones generales con el presidente de la República, pero la reforma constitucional de 1994 separó las elecciones presidenciales de las legislativas-municipales a dos años de diferencia. Senadores y diputados a nivel congressional y síndicos y regidores a nivel municipal se eligen cada cuatro años en elecciones conjuntas. Hasta 1994 el presidente se elegía por mayoría relativa, a partir de 1994 se realiza la doble vuelta 45 días después de la primera vuelta si ningún candidato a presidente obtiene más del 50% de los votos. Los senadores se eligen por mayoría relativa, un senador por provincia y el distrito nacional, y los síndicos también se eligen por mayoría relativa. Los diputados a nivel legislativo y los regidores a nivel municipal se eligen proporcionalmente con base en la población y en listas cerradas que presentan los partidos a los electores. Todos estos funcionarios del congreso y el gobierno municipal son electos por cuatro años y pueden presentarse a reelección.

3.2 Los procesos electorales de los años noventa

El 16 de mayo de 1990 se celebraron por cuarta vez consecutiva elecciones competitivas en la República Dominicana. Al igual que en otras elecciones los resultados fueron cuestionados por la oposición. Las acusaciones de fraude y las sospechas de que se habían producido irregularidades generó un gran descontento en la población que confiaba en que al avanzar el proceso democrático se produciría un mejoramiento en la calidad de los procesos electorales dominicanos. A diferencia de las elecciones anteriores donde predominaba el bipartidismo con el Partido

Reformista (llamado a partir de 1986, Partido Reformista Social Cristiano - PRSC) y el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), en 1990 se estableció claramente el multipartidismo con tres partidos contrincantes a nivel electoral con capacidad de ascender al poder: el PRSC, el PRD y el PLD. A consecuencia de su pobre gestión gubernamental entre 1978 y 1986 y del faccionalismo excesivo, el PRD perdió mucho apoyo electoral (de 51% en 1982 a 23% en 1990). Este voto descontento con el PRD contribuyó a expandir la base electoral del PLD, que desde su formación en 1973 (resultado de una división del PRD) se había mantenido como un partido electoralmente minoritario.¹⁰

A pesar de las encuestas electorales que daban una ventaja al PLD, los primeros resultados electorales anunciados por la Junta Central Electoral (JCE) le otorgaron al incumbente Joaquín Balaguer una ventaja sobre Juan Bosch. A partir de ahí comenzaron las disputas electorales que no fueron resueltas nunca ni por la JCE ni por los observadores internacionales. El 13 de julio de 1990 la JCE proclamó ganador de las elecciones a Joaquín Balaguer, quien después de su juramentación declaró que apoyaría reformas a la legislación electoral. En este contexto se inició la revisión de la Ley Electoral que culminó con la aprobación de una nueva ley en 1992 (Ley 8-92) y el acuerdo de realizar un nuevo Registro Electoral antes de las elecciones de 1994. Entre 1992 y 1994 el objetivo central de los partidos de oposición, de la sociedad civil dominicana y de la comunidad internacional (sobre todo de Estados Unidos) fue evitar un fraude electoral en 1994.

La Ley Electoral de 1992 constituyó el referente legislativo del esfuerzo por crear un marco de legitimidad electoral. Entre otras medidas, la nueva ley amplió el número de jueces que componen la Junta Central Electoral (JCE) de tres a cinco y asignó mayores recursos del Presupuesto Nacional al organismo electoral. Para evitar la excesiva influencia del Ejecutivo en el nombramiento de los jueces típica del pasado, los tres partidos mayoritarios (PRSC, PRD y PLD) acordaron informalmente proponer los jueces para asegurar una representación de sus fuerzas políticas en la JCE. El otro esfuerzo importante destinado a incrementar la confiabilidad en las elecciones de 1994 fue la realización de un nuevo Registro Electoral a nivel nacional. Para este propósito

la JCE recibió una importante ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID) y la asistencia técnica de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES). Pero paradójicamente, las principales fuentes de tensión entre 1992 y 1994 se dieron en torno a la forma en que se compuso la JCE con simpatizantes partidarios y en torno al Registro Electoral. El Senado dilató el nombramiento de los jueces recomendados por los partidos, los jueces después de nombrados hacían públicos muchos de sus desacuerdos, y los preparativos del Registro no contaban con todo el apoyo logístico necesario de la JCE. Después de una secuencia larga de conflictos electorales, se llegó finalmente a la celebración de elecciones generales en mayo de 1994 con un nuevo y más confiable Registro Electoral, pero con disputas e intrigas electorales de parte de los partidos. Varias delegaciones de observadores asistieron a observar el proceso electoral: la Organización de Estados Americanos (OEA), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el Instituto Nacional Democrático (IND), y otros. Sin duda, las elecciones de 1994 contaban con el mayor nivel de sofisticación tecnológica en la historia electoral del país y el mejor Registro Electoral.

La aguda crisis electoral de 1994 se produjo a partir del mismo día de las votaciones cuando se registraron las quejas por parte de representantes del PRD y observadores internacionales de que los nombres de algunos votantes no aparecían en los listados de las mesas electorales, con lo cual se les impedía el derecho a ejercer el voto. Esta situación evidenció que se habían manipulado los listados electorales, sospecha que se comprobó al comparar los listados de las mesas electorales con los que habían sido entregados a los partidos políticos días antes de las elecciones. La situación fraudulenta generó una crisis postelectoral que terminó, por un lado, con la proclamación de Balaguer nuevamente como presidente, y por otro, con un conjunto de reformas constitucionales acordadas por el PRSC, PRD y PLD en el llamado «Pacto por la Democracia», firmado en agosto de 1994. Estas reformas incluían la reducción a dos años de la presidencia de Balaguer, elecciones presidenciales en 1996, prohibición de la reelección presidencial, la doble vuelta electoral si ningún candidato obtenía la mayoría absoluta, alternancia a dos años de las elecciones presidenciales y congresionales-municipales, y reformas al sistema judicial.

¹⁰ Fragmentos de este análisis provienen de Rosario Espinal, «Conflictos electorales, reformas políticas y proceso democrático» en Ramonina Brea, Rosario Espinal y Fernando Valerio-Holguín (eds.), *La República Dominicana en el umbral del siglo XXI: Cultura, política y cambio social* (Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1999).

3.3 El «Pacto por la Democracia» y las reformas electorales

La firma del Pacto por la Democracia le permitió a todas las partes involucradas una salida parcialmente satisfactoria a la crisis electoral de 1994. A Balaguer le permitió asegurarse dos años más en el poder en medio de fuertes quejas de fraude electoral a nivel nacional e internacional. Al PLD le permitió jugar un papel protagónico en la solución de la crisis a pesar de su baja votación en 1994, cuando sólo obtuvo 13.1% de los votos. También le permitió lograr la aprobación de reformas electorales como la doble vuelta al 50% que le eran favorables, en este caso porque el PRSC y el PRD contaban con suficiente base electoral para ganar elecciones en primera vuelta con aproximadamente un 40% de los votos. Por otro lado, la colaboración congresional con el PRSC en ese momento de crisis política y reformas electorales le permitió al PLD asegurarse cargos importantes en la legislatura (en el bufete directivo de la Cámara de Diputados) en el período 1994-98 a pesar de su minoritaria representación congresional. Para el PRD el Pacto por la Democracia significó el fin de una crisis electoral en la que ellos habían sido objeto de fraude pero preferían no recurrir a la movilización popular para la protesta. Para Estados Unidos, el Pacto establecía la salida de Balaguer del poder en 1996 en un marco constitucional, al reducirse su mandato a dos años y aprobarse la no reelección consecutiva.

Las reformas constitucionales de 1994 establecieron los nuevos parámetros para la organización del proceso electoral a nivel presidencial en 1996 y a nivel congresional-municipal en 1998. En principio, estas reformas tenían como objetivo hacer más participativa y representativa la democracia dominicana. Con la prohibición de la reelección inmediata se buscaba la alternabilidad en el poder; con la doble vuelta se buscaba una mayor representación del Ejecutivo en el contexto del nuevo multipartidismo; con la separación de elecciones presidenciales y elecciones congresionales-municipales se buscaba mayor representatividad al evitarse el arrastre de los puestos congresionales y municipales en elecciones presidenciales. Si bien las intenciones de mayor participación y representación son importantes en el proceso de democratización, el efecto real de estas nuevas disposiciones electorales es ambiguo en la conquista de sus objetivos.

En primer lugar, la doble vuelta y la alternancia a dos años de diferencia entre las elecciones presidenciales y las congresionales-municipales aumenta el número de elecciones a celebrarse de un período de cuatro años, de una como era en el pasado a un máximo de tres cuando se realiza doble vuelta. En un sistema electoral que funcione con eficiencia y transparencia, un aumento en el número de elecciones podría asimilarse sin mayores problemas. En el caso dominicano, sin embargo, con una historia electoral cargada de conflictos sobre fraudes y manipulaciones, un aumento en el número de elecciones es riesgoso al potencializar la multiplicación de conflictos. En segundo lugar, la separación de elecciones presidenciales y congresionales-municipales, si bien evita el arrastre de cargos congresionales y municipales a favor del partido preferido a nivel presidencial, tiende a reducir la participación electoral. Es el caso en muchos países que la participación electoral es menor en elecciones congresionales-municipales que en las presidenciales. En tercer lugar, la prohibición de la reelección a un primer período de gobierno, cuando el Ejecutivo tiene que gobernar con dos congresos diferentes, presenta posibles problemas de gobernabilidad y ejecutoria. En síntesis, el efecto de las reformas electorales combinadas en 1994 puede aumentar la representatividad democrática al eliminar la reelección, establecer la doble vuelta y alternar las elecciones de las distintas instancias del gobierno. Pero también puede resultar en menor participación electoral al producir una «saturación» de procesos electorales, y también en inmovilismo gubernamental ya que el incumbente del Ejecutivo asume el cargo con un congreso electo dos años antes y termina su período con un congreso electo a medio término del ciclo presidencial.

Las reformas políticas son producto de la historia, la contingencia y las ilusiones políticas. La historia política dominicana está marcada por el autoritarismo, el personalismo, el continuismo, el excesivo presidencialismo y el clientelismo. En este contexto político las aspiraciones democráticas se enmarcan en los opuestos: participación política, representatividad, consulta, límite a los períodos electivos del presidente, las alianzas con base en la pluralidad, y respeto a los derechos ciudadanos. Las reformas constitucionales de 1994 fueron producto de ideas que por mucho tiempo se habían discutido en el país, pero ningún gobierno democráticamente electo había impulsado con energía. La crisis electoral de 1994 que se produjo a pesar de los grandes esfuerzos técnicos y políticos para celebrar elecciones transparentes, la secuencia de elecciones

fraudulentas y disputadas en 1990 y 1994, la longevidad de Balaguer en el poder y su rechazo a la idea de salir de la presidencia, y la presión de Estados Unidos que abrió una brecha para que las fuerzas locales pudieran negociar seriamente con Balaguer, constituyeron el marco en el cual se produjeron de manera acelerada las reformas constitucionales aprobadas en 1994. A esto se agrega el cálculo político de las tres fuerzas mayoritarias en torno a las reformas que convenía a cada cual.

Así la conjunción de ideales democráticos no realizados en el pasado, la situación de crisis electoral en 1994, y las estrategias racionales de la élite partidaria produjeron el momento para las reformas electorales que si bien en su intencionalidad son positivas, en su operatividad debilitan la gobernabilidad del régimen democrático dominicano. Para superar el autoritarismo se necesita vocación democrática, pero para extender y consolidar la democracia se necesitan mecanismos capaces de asegurar la difícil ecuación entre participación, representación y gobernabilidad. Ni la doble vuelta ni la separación de elecciones aseguran necesariamente el logro de estos múltiples objetivos.

Las reformas electorales consignadas en la Constitución de 1994 fueron incorporadas a la Ley Electoral en 1995. La Ley 11-95 estableció la no reelección presidencial, la doble vuelta electoral o segunda elección, y los colegios electorales cerrados. El establecimiento de los «colegios cerrados» tenía su razón de ser en el argumento de evitar la doble votación por parte de un mismo ciudadano. El diseño incorporado a la legislación dominicana consiste en dividir las votaciones de mujeres y hombres en tandas de mañana y tarde, abrir los puestos de votación para la inscripción de todos los votantes asignados a un lugar específico, e iniciar el proceso de votación cuando se hayan inscrito todos los presentes según el horario establecido. El artículo 34 del título VI sobre Colegios Electorales Cerrados establece que:

Se entiende por colegios electorales cerrados, para los fines de aplicación de lo establecido en el párrafo único del artículo 89 de la Constitución de la República, las mesas electorales creadas por la Junta Central Electoral bajo las condiciones que se establezcan, en torno a las cuales se reunirán las asambleas electorales debidamente convocadas, a fin de que los ciudadanos puedan ejercer el sufragio, previa identificación del votante y confección de un formulario especial de concurrentes, en el cual se hará constar su nombre y número de Cédula de Identidad y Electoral, formulario que a determinada hora se cerrará simultáneamente en todo el país y con ella los colegios, dando inicio a la votación.¹¹

Este dispositivo ha generado controversia en la República Dominicana. Sus defensores han planteado que la transparencia de las elecciones de 1996 se debió en parte a esta regulación que evita la doble votación por un mismo ciudadano. Sus críticos enfatizan que la medida aumenta considerablemente el tiempo que toma votar, ya que los votantes tienen que estar presentes para inscribirse a la hora indicada, esperar que todos los votantes asignados a un puesto de votación se inscriban, y que se cierre el período de inscripción para luego votar. Al dificultar la votación, los colegios electorales cerrados pueden contribuir a un mayor abstencionismo electoral.

El éxito de las elecciones presidenciales celebradas en 1996 tuvo su fundamento en la convergencia de distintos factores a favor de la transparencia electoral: el activo papel de los Estados Unidos a través de su embajada en Santo Domingo para promover la celebración de elecciones limpias, la movilización de la sociedad civil organizada en cientos de organizaciones cívicas, el papel honorable que jugó la Junta Central Electoral al velar por el cumplimiento de la ley, y quizás también los colegios electorales cerrados.

El prestigio que adquirió la Junta Central Electoral en esta contienda electoral facilitó la modificación de la Ley Electoral en 1997, impulsada por la misma Junta. La Ley 275-97 del 21 de diciembre de 1997 introdujo varios cambios importantes al sistema electoral: el financiamiento público de los partidos (artículos 48-55), la cuota de candidatos a puestos legislativos y municipales para mujeres (artículo 68), las circunscripciones electorales (artículos 79-81), y el voto de los dominicanos en el extranjero (artículos 82-85). Las dos primeras reformas (el financiamiento y la cuota) se implementaron en las elecciones legislativas y municipales de 1998. La implementación del voto de los dominicanos en el extranjero está prevista para las elecciones presidenciales del año 2000, y la implementación de las circunscripciones electorales para las elecciones legislativas y municipales del año 2002. Estas cuatro reformas se adoptaron con el objetivo de promover a través del sistema electoral dominicano una mayor participación y representación de los ciudadanos. Pero para alcanzar estos objetivos, el sistema electoral y político dominicano tendrá que vigilar y establecer los dispositivos de control necesarios. Por ejemplo, el acceso a recursos financieros públicos que se inició en 1998 no se ha acompañado de las regulaciones necesarias para controlar los recursos que obtienen los partidos, e incluso los candidatos individuales, de los contribuyentes privados. Vigilar las finanzas de los

¹¹ Junta Central Electoral. *Compilación de la legislación electoral de la República Dominicana, 1998* (Santo Domingo: Junta Central Electoral, 1998), p. 28.

partidos políticos dominicanos será difícil para la Junta Central Electoral, y será también objeto de disputas entre los partidos y entre los partidos y la JCE. Por su parte, la Ley de Cuota establece que en las elecciones legislativas y municipales por lo menos un 25% de los candidatos deberán ser mujeres. Sabemos que la representación de las mujeres en el Congreso Dominicano y los cabildos municipales aumentó como resultado de esta ley (de 8.6% en 1994 a 16% en 1998 en la Cámara de Diputados y de 14.7% en 1994 a 26.5% en 1998 en los cabildos municipales), pero ocurrió también que los partidos ubicaron muchas mujeres en los últimos lugares de las listas de candidatos (listas cerradas), limitando así sus posibilidades de ser electas. El establecimiento de las circunscripciones electorales que deberán implementarse a partir del 2002 presenta los desafíos típicos de una redistribución de los distritos, tarea que se complica al carecer la República Dominicana de un buen censo nacional. La implementación del voto del dominicano en el extranjero es otra tarea difícil, sobre todo en ciudades como Nueva York con una alta concentración de dominicanos donde un consulado no tiene capacidad de procesar el voto de tantos electores.

IV. Haití

4.1 Algunos factores históricos importantes

La política haitiana del siglo XX encuentra sus pilares analíticos en dos actores o períodos cruciales: la ocupación militar de Estados Unidos (1915-1934) y la dictadura duvalierista (1957-1986). Al igual que en otros países del Caribe y Centroamérica, el postindependentismo se había caracterizado por las luchas intraélites y la movilización popular en torno a esas élites, la violencia política y el caos. Líderes políticos fuertes y corruptos se apropiaban no sólo de los recursos del Estado en sus épocas de dominio político, sino también de la imaginación y energía de la sociedad mayoritaria, campesina, y sin mayor nivel de instrucción. Este modelo encontró sus límites temporales en países como Haití con la intervención militar de Estados Unidos. Un objetivo central de la intervención era centralizar y regularizar el poder político, hacerlo más predecible y funcional al emergente proceso de desarrollo capitalista y al emergente poder imperial de Estados Unidos. Puerto Rico, Cuba, Haití y República Dominicana son objeto

de este tipo de intervención, aunque el propósito de dominar las élites locales era más importante en Cuba, República Dominicana y Haití donde ya se habían producido procesos de independencia (Haití y República Dominicana) o se luchaba fuertemente por ese objetivo (Cuba) al momento de la intervención.

Durante la ocupación (1915-1934), Estados Unidos escogió un actor clave para homogeneizar el poder político, debilitar las luchas fragmentarias de las élites locales, organizar el Estado y controlar el caos político: la guardia nacional (*Garde d'Haiti*). Aunque el legado de la ocupación es diverso y abarca múltiples aspectos socioeconómicos y políticos, hay dos que sobresalen por su significación y consecuencias políticas: el reforzamiento de la guardia nacional con monopolio en el uso de la violencia, y la herida del «orgullo nacional». Estos dos legados de la ocupación contribuyeron al surgimiento de líderes represivos (dictadores) que también fomentaron y obtuvieron en cierta medida el apoyo popular. A diferencia de la República Dominicana y Nicaragua, donde los dictadores surgieron directamente de la creada guardia nacional, en Haití el emergente dictador François Duvalier (Papa Doc) era un médico que había laborado en los ministerios de Salud y Trabajo, y a través de su función pública se había familiarizado con la realidad del pueblo haitiano. Las crisis económicas y sociales de los años cuarenta y cincuenta, y la percepción de gobiernos débiles en la postocupación facilitó el ascenso de F. Duvalier en las elecciones de 1957, las primeras elecciones celebradas por voto universal directo en Haití.¹²

El atractivo discursivo de Duvalier se fundamentó en su propuesta de elevar el poder de los negros en Haití, llevando la clase media negra al poder y legitimando las prácticas culturales de la mayoría de la población a través del vudú y la lengua criolla (*créole*). Esta veta populista del discurso duvalierista oponía el

¹² Para la elaboración de estos planteamientos sobre Haití me he nutrido de la lectura de los siguientes trabajos: Kenneth Boodhoo, «Haiti: Prospects for Democracy» en Carlene Edie (ed.), *Democracy in the Caribbean: Myths and Realities* (Westport, CT: Praeger, 1994); Henry Carey, «Electoral Observation and Democratization in Haiti» en Kevin Middlebrook (ed.), *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America* (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies Center, University of San Diego, 1998); Christian Girault, «Society and Politics in Haiti: The Divorce between the State and the Nation» en Colin Clarke (ed.), *Society and Politics in the Caribbean* (Oxford: Macmillan, 1991); Anthony Maingot, «Haiti: Four Old and Two New Hypotheses» en Jorge Domínguez and Abraham Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s* (Baltimore: Johns Hopkins University, 1996); Sabine Manigat, «Haití en la posguerra fría: la cambiante relación Estado/Sociedad» en Wilfredo Lozano (ed.), *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la posguerra fría: Cuba, Haití y República Dominicana* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998).

pueblo negro a la élite mulata beneficiada durante la primera parte del siglo, incluido el período de ocupación de Estados Unidos. Aunque no es fácil sostener este argumento con claras evidencias empíricas, es posible asumir que un discurso cargado de valoración de la cultura popular encontrara condiciones de recepción en la población. La cuestión del color y el sentimiento nacionalista eran elementos homogeneizantes de amplios sectores (la clase media negra con aspiración de ascenso y la mayoría pobre y excluida), pero también polarizadores (la mayoría versus la minoría racial). Y homogeneizar y polarizar son recursos políticos importantes en una dictadura.

El otro instrumento estratégico de poder de Duvalier fue el control político y la represión. Al no proceder de la guardia nacional, Duvalier no contaba con la certeza del apoyo de esta fuerza represiva (con lo que sí contaron Trujillo en la República Dominicana y Somoza en Nicaragua). Tampoco le ayudaba que históricamente los jefes de la guardia nacional provenían del sector mulato. Por esto Duvalier creó en julio de 1959 los «Voluntarios de la Seguridad Nacional» (*Volontaires de la Sécurité Nationale* - VSN), o mejor conocidos como los *tontons macoutes*, para su seguridad personal y la del régimen. Estas milicias tenían presencia en Puerto Príncipe y todo el resto del país, con un número total de más de 50 mil.¹³ Con este aparato de control represivo, Duvalier eliminó los focos de oposición. En 1964 cambió la Constitución en un plebiscito para proclamarse «presidente vitalicio». En 1971, mediante otro plebiscito, Duvalier modificó la Constitución para traspasar el poder a su hijo Jean-Claude Duvalier (Baby Doc), quien asumió el poder en Haití en abril de 1971 al morir su padre.

La presidencia de Jean-Claude Duvalier, aunque larga (1971-1986) fue precaria por varias razones. Jean-Claude era joven cuando asumió el poder y carecía de la experiencia y astucia del padre, no tenía ni un discurso ni un programa atractivo para las grandes mayorías, y se vinculó más a la élite tradicional mulata haitiana que a la mayoría negra. A esto hay que agregar los excesos de corrupción del régimen y la crisis económica que se agudizó en la región a partir de fines de los años setenta. Jean-Claude dependía de la estructura autoritaria que había forjado su padre, mediante la cual se había subordinado y desmovilizado al pueblo haitiano, y eso le dio longevidad a su gobierno. Pero su poder no se

sostuvo en medio del proceso de organización y movilización que se profundizó en los años ochenta con la participación de un segmento radical de la Iglesia católica, grupos de derechos humanos y partidos políticos. El 7 de febrero de 1986 Jean-Claude Duvalier fue destituido y se refugió en Francia, en un proceso de escasa violencia si lo comparamos con la forma en que terminaron las dictaduras de Trujillo (asesinado), Somoza o Batista (derrotados en una revolución).

Al concluir la dictadura duvalierista Haití se encontraba con un Estado incompleto y osificado como dice Sabine Manigat:

El Estado se tornó con el tiempo en un aparato rígido, incapaz de responder o de reaccionar a intereses ajenos al estricto círculo de las sucesivas camarillas que lo han ocupado y, por otro lado, es objeto de la codicia y rivalidad de los equipos que, sucesivamente también, han tratado de ponerlo al servicio de sus proyectos.¹⁴

Al igual que ocurrió en los años treinta al salir los marines norteamericanos, la institución fuerte era el ejército y el poder militar quedaba intacto al no haber tenido que enfrentar ni siquiera una revolución. Pero la caída de Duvalier generaría conflictos dentro de la dirección militar y entre los militares y las organizaciones sociales y políticas.

4.2 La política haitiana después del duvalierismo

Entre 1986 y 1990, los esfuerzos por sostener un gobierno estable (electo o no) fracasaron. Civiles y militares en el poder fueron derrocados. El civil Leslie Manigat, el general Henri Namphy, y el coronel Prosper Avril fueron protagonistas políticos de estos años, ocupando la presidencia del país. Avril, antiguo colaborador de los Duvalier, derrocó a Namphy, reflejo de las divisiones en los militares. La situación de caos y crisis en marzo de 1990 llevó al derrocamiento de Avril por el general Herárd Abraham. Abraham no asumió el poder directamente sino que nombró presidenta de Haití a la juez de la Suprema Corte Ertha Pascal Trouillot, quien gobernó hasta las elecciones democráticas del 16 de diciembre de 1990.

Durante estos años de transición los militares se enfrentaron al pueblo movilizado: disparos en la marcha del 26 de abril de 1986 para conmemorar la masacre de 1963, la huelga general de junio de 1987, y la masacre electoral de noviembre de 1987 son

¹³ C. Girault compara el número de unos 50 mil – 60 mil *tonton macoutes* con 6 mil – 8 mil miembros del personal militar, «Society and Politics in Haiti», p. 196.

¹⁴ Sabine Manigat, «Haití en la posguerra fría: la cambiante relación Estado/sociedad» p. 58.

ejemplos de las confrontaciones. La Constitución aprobada el 29 de marzo de 1987 por un 90% del electorado es un ejemplo de la movilización social en torno a un proyecto democrático donde se vivió la violencia. Pero la Constitución tuvo escasa aplicación en ese período, aunque sirvió para establecer el marco constitucional en que se daría la lucha por el poder político en los años subsiguientes. Veamos primero el esquema constitucional y luego la dinámica política haitiana en el posduvalierismo.

La Constitución de 1987 estableció la figura del presidente como jefe de Estado y la de primer ministro como jefe de Gobierno. Estableció un sistema bicameral con un Senado electo cada seis años y una Cámara de Diputados que se elige cada cuatro años (los senadores y diputados pueden ser reelectos). Estableció la segunda vuelta electoral en el caso en que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta. La Constitución también estableció que el presidente se elige por sufragio universal directo y ha de servir en la presidencia por cinco años sin posibilidad de reelección inmediata. Es posible presentarse a elecciones para un período adicional posteriormente, pero no es posible servir un tercer período. El presidente de la República escoge al primer ministro del partido mayoritario en el Parlamento. De no existir esa mayoría, el presidente de la República escoge al primer ministro en consulta con el presidente del Senado y el presidente de la Cámara de Diputados. En cualquier caso, la elección del primer ministro debe ser ratificada por el Parlamento. Con la aprobación del presidente de la República, el primer ministro escoge los miembros del gabinete y necesita obtener la aprobación de la mayoría del Parlamento para implementar su política de gobierno.

Estas condiciones establecidas constitucionalmente crean condiciones de alto control de los poderes del Estado sobre las acciones de cada uno de ellos. Esto puede ser positivo para asegurar la mejor gestión del gobierno, pero en la práctica hay problemas políticos de importancia con la estructuración del sistema político haitiano, sobre todo, cuando no hay clara mayoría de un partido o cuando el partido mayoritario está faccionalizado. En un sistema político altamente personalista como el haitiano crear la figura presidencial y del primer ministro auguraba conflictos a menos que éste fuera un títere del presidente, en cuyo caso no tendría sentido tener las dos figuras. Complica el asunto el hecho de que el primer ministro no es electo por sufragio universal, y por lo tanto, no puede apelar al recurso de la voluntad

popular para legitimar su autoridad como primer ministro. En la práctica, el primer ministro tiene una demanda casi imposible de cumplir: satisfacer al presidente de la República, quien lo nombra y disfruta de la legitimidad electoral, y satisfacer la mayoría en el Parlamento, quien aprueba o no su programa de gobierno y gabinete, y que también es elegido por el pueblo.

La inexistencia de partidos populares e institucionalizados al momento de la caída de la dictadura duvalierista, y la confrontación entre los grupos que apoyaban una apertura democrática o los militares, contribuyeron a crear un estado de caos político a fines de los años ochenta. Como lo indica Sabine Manigat, los cuatro primeros años del posduvalierismo constituyen una transición caótica que buscó un estado de derecho bajo la batuta del ejército. De cinco gobiernos que precedieron a Aristide, tres fueron militares y los civiles de corta duración. Los partidos no lograron proyectarse más allá de las personalidades que los impulsaron, y sus endebladas estructuras carecían de arraigo en la población.¹⁵

En 1987 se programaron elecciones en medio del caos y la violencia política. Incluso miembros del Consejo Electoral Provisional (CEP) establecido constitucionalmente fueron atemorizados con la muerte, y el activista de derechos humanos Ives Volel fue asesinado. Los partidos tuvieron que suspender su campaña electoral en la zona rural y no hubo misión de observación durante la campaña. Mucha de la violencia provenía de los *tonton macoutes* que se resistían a la transición en Haití. Finalmente el general Namphy canceló las elecciones. Namphy convocó a elecciones de nuevo para el 17 de enero de 1988, pero sólo un 5% de la población asistió a votar y no hubo misión de observación asignada a Haití. Namphy escogió como presidente a Leslie Manigat para darle una cara de legitimidad civil a su gobierno militar ilegítimo, pero Manigat fue derrocado tres meses más tarde por el general Prosper Avril después de un escándalo internacional cuando las faenas duvalieristas masacraron un grupo de miembros de la Iglesia San Juan Bosco del padre Jean-Bertrand Aristide.¹⁶

En las elecciones de 1990 apareció Lavalas, un movimiento político con fuerte apoyo popular que proyectó la figura de Jean-Bertrand Aristide, un

¹⁵ *Ibidem*, p. 66

¹⁶ Henry Carey, *Electoral Observation and Democratization in Haiti*, pp. 144-145.

sacerdote católico que se había entrenado en la política a través del trabajo en las comunidades eclesíásticas de base (Ti Legliz) de la Iglesia católica en la ciudad de Puerto Príncipe. Aristide tenía un discurso radical-crítico del régimen político haitiano y de las disparidades de clase, y recuperaba a la vez elementos de la cultura tradicional haitiana.

4.3 Aristide y la política haitiana en los años noventa

El 16 de diciembre de 1990 se realizaron elecciones presidenciales bajo la supervisión de las Naciones Unidas. La presidenta interina Pascal Trouillot nombró un nuevo Consejo Electoral Provisional (el cuarto desde 1987). Tanto la ONU como la OEA estuvieron presentes durante el proceso electoral. Las elecciones fueron pospuestas en dos ocasiones, pero se celebraron finalmente el 16 de diciembre. Fondos para realizar y observar las elecciones provinieron de Estados Unidos, Alemania, Canadá y Francia. Aunque hubo irregularidades e ineficiencias en el proceso electoral (por ejemplo, las listas de votantes no estuvieron listas hasta el día antes de las votaciones, hubo caos en algunos centros de votación, muchas de las elecciones locales programadas para ese día no se celebraron o se realizaron sin un proceso de verificación adecuado), los observadores vieron como positiva la celebración de elecciones con participación de los votantes y el claro resultado electoral a nivel de las elecciones presidenciales. Aristide ganó las elecciones con un 67% de los votos. El partido Frente Nacional por el Cambio y la Democracia (FNCD) que había nominado a Aristide para la presidencia, pero del cual Aristide se separó antes de asumir el poder, obtuvo muchos puestos en el Senado y la Cámara de Diputados, aunque no logró una mayoría en ninguna de las cámaras.¹⁷

Las elecciones de 1990 fueron especialmente significativas por haber sido las primeras elecciones libres (a pesar de las irregularidades) después de la caída de Duvalier, y por presentarse Aristide como un candidato del pueblo con un proyecto de transformación social. Haití recibió unos 40 millones de dólares para realizar estas elecciones y más de mil observadores internacionales supervisaron las votaciones en misiones de las Naciones Unidas (UN), la Organiza-

ción de Estados Americanos (OEA), y el Centro Carter.¹⁸ Pero Aristide fue derrocado el 30 de septiembre de 1991, sólo siete meses después de asumir el poder. Aristide salió al exilio desde donde continuó la lucha por la reinstalación de su gobierno. Aristide regresó a Haití el 15 de octubre de 1994 para asumir de nuevo la presidencia en medio de una intervención militar de fuerzas multinacionales encabezadas por Estados Unidos que se realizó el 17 de septiembre de 1994.

El corto pero intenso período de gobierno de Aristide antes del golpe se caracterizó por un fuerte activismo político de sus seguidores, un discurso radical de Aristide en contra de los que habían ostentado y abusado del poder en Haití. Por otra parte, los opositores de Aristide hicieron lo posible por terminar su presidencia. Por su parte, Aristide carecía de las habilidades para establecer coaliciones y reducir las polarizaciones. Él dependía para su legitimidad política de la movilización de las masas, pero la movilización de las masas desestabilizaba el orden político haitiano muy precario e intimidaba a la élite.

El período entre el golpe de Estado en septiembre de 1991 y el retorno de Aristide en octubre de 1994, se caracterizó por una permanente crisis institucional, la represión contra organizaciones sociales que se oponían al golpe, y el resurgimiento de elementos duvalieristas en organizaciones como el Frente para el Desarrollo y el Progreso de Haití (FRAPH). Con el golpe asumían de nuevo los militares un papel determinante en la política haitiana y se enfrentaban de nuevo el Estado y la sociedad, esta última debilitada por el terror político. En este período se acentúa también la confrontación entre los golpistas que controlan el gobierno haitiano y la comunidad internacional con Estados Unidos al frente. El embargo económico que decretó las Naciones Unidas contra Haití es el más claro ejemplo de este conflicto internacional, sumada la intervención militar bajo el comando de Estados Unidos en septiembre de 1994.

Los objetivos principales de la intervención fueron: instalar el gobierno de Aristide para que completara su mandato presidencial; eliminar el poder del ejército, sustituyéndolo por una policía concentrada en mantener el orden público; y el fomento de una política de reforma económica basada en un programa de liberalización. Los conflictos posteriores

¹⁷ *Ibidem*, pp. 147-148

¹⁸ Anthony Maingot, *Haití: Four Old and Two New Hypotheses*, p. 146.

a la intervención derivaban fundamentalmente de: 1) los enfrentamientos políticos, en ocasiones violentos, entre seguidores y opositores de Aristide; 2) la ambigüedad de Aristide en cuanto a sostener elecciones libres en 1995 sin su participación, y 3) la definición de políticas públicas que por un lado respondieran a las demandas internacionales por la liberalización y por otro a las necesidades populares. Empeoraba la situación el hecho de que Aristide carecía de una mayoría parlamentaria para ejecutar un programa de gobierno.

La celebración de elecciones en 1995 motivó conflictos en la sociedad haitiana. Aristide tenía aspiraciones de quedarse en el poder para compensar por los tres años perdidos debido al golpe de Estado. Sus seguidores se movilizaron en este sentido. Pero ni Estados Unidos ni los opositores internos de Aristide favorecían esa alternativa, por lo cual Aristide tuvo que acceder a celebrar elecciones en 1995.

Las elecciones legislativas se celebraron el 25 de junio de 1995 con unos 10 mil candidatos a unos 2 mil 200 puestos electivos. En la primera ronda se registró una buena participación electoral y parece que las irregularidades que se detectaron no afectaron la credibilidad de las elecciones.¹⁹ Las elecciones legislativas complementarias se realizaron en agosto y septiembre de ese año para puestos que quedaban vacantes o elecciones que había que repetir por irregularidades. Estas elecciones registraron una baja participación electoral (30% según datos oficiales y 5% según la oposición) y unos 25 partidos boicotearon las elecciones.²⁰

Hacia fines de 1995 se reanudó la violencia política y la actitud ambigua de Aristide sobre las elecciones presidenciales de diciembre de ese año no ayudaba a estabilizar el país.²¹ Aristide también se mantuvo tenue en su apoyo al candidato de su propio partido, René Preval, quien había sido su primer ministro. Las elecciones presidenciales de diciembre de 1995

estuvieron mejor preparadas que las anteriores y para este propósito Haití recibió donaciones internacionales por unos 15 millones de dólares. Pero una vez más el Consejo Electoral era temporal y no permanente como lo estipula la ley con base en una representación de partidos. René Preval, candidato de la Organización Popular Lavalas (OPL), fue electo con 88% de los votos y ganó en la primera vuelta. Asumió la presidencia de Haití el 7 de febrero de 1996. La mayoría de los partidos importantes de oposición boicotearon las elecciones y la participación electoral fue de sólo un 25%.²²

El 6 de abril de 1997 se celebraron de nuevo elecciones legislativas. Un nuevo Consejo Electoral Provisional (el octavo nombrado) organizó el proceso electoral. Tensiones entre facciones del Lavalas (la facción de Gérard Pierre-Charles en contra de la de Aristide) complicaron el escenario electoral. El financiamiento internacional de unos 5.5 millones de dólares ayudó en la administración electoral, pero muchas de las irregularidades del pasado se repitieron; por ejemplo, se anunciaron los resultados sin datos estadísticos y se trastocaron boletas electorales. La renuencia del CEP de realizar reformas para mejorar la administración electoral determinó que la ONU decidiera concluir su misión de apoyo en 1997.

En su análisis de las experiencias de observación electoral internacional en Haití, Henry Carey plantea tres problemas que vale la pena resaltar aquí: Primero, en su esfuerzo por legitimar las elecciones que se realizaron con menor nivel de irregularidad, los observadores ignoraron problemas que debieron enfrentarse en su momento para evitar que se repitieran en elecciones posteriores. Esto impidió que se acumulara un aprendizaje político que mejorara la administración electoral. El resultado, dice Carey, es que las elecciones celebradas en Haití entre 1990 y 1998 presentaron todas irregularidades, muchas veces repetidas, y no han sido ni siquiera mínimamente libres y transparentes. Segundo, es mucho más fácil observar elecciones presidenciales que legislativas o municipales porque es más fácil hacer el cálculo de los resultados en las presidenciales donde el total es nacional. En este sentido, las varias elecciones legislativas y municipales celebradas en Haití en los años noventa, todas ellas con irregularidades, dificultan la comprobación del problema que hay que detectar a nivel local. Las irregularidades se deben a las ineficiencias y manipulaciones, pero el dilema es

¹⁹ Este argumento aparece en el documento de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situation of Human Rights in Haiti* (1996, p. 11) de la siguiente manera: «Las elecciones locales, municipales y legislativas del 25 de junio de 1995 registraron muchas irregularidades, pero según la opinión de la Misión de Observación Electoral de la OEA, estas irregularidades no afectaron la credibilidad, transparencia o validez de las votaciones. A pesar de que muchos diplomáticos en Haití concuerdan con la opinión de la Misión de Observación de la OEA, la mayoría de los partidos políticos haitianos no están de acuerdo».

²⁰ Anthony Maingot, *Haiti: Four Old and Two New Hypotheses*, p. 153; Henry Carey, *Electoral Observation and Democratization in Haiti*, p. 149.

²¹ U.N. Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights in Haiti* (New York: United Nations, 1996).

²² Henry Carey plantea que René Preval como primer ministro no impulsó el nombramiento de un Consejo Electoral Permanente porque lo consideró imposible de lograr sin una mayoría funcional parlamentaria. Henry Carey, *Electoral Observation and Democratization in Haiti*, p. 151.

común a otros países del continente que combinan un sistema federal con uno semipresidencial, lo que aumenta el número de puestos en las elecciones. Tercero, las misiones de observaciones a veces juegan un papel dual de consejeros del Consejo Electoral y de evaluadores o críticos del proceso electoral. Combinar estas dos funciones en procesos electorales conflictivos como los de Haití es difícil si no imposible. Carey concluye diciendo que después de una década de observación electoral en Haití no hay una administración electoral competente o un sistema de partidos políticos funcional.²³

Sin una mayoría parlamentaria, el gobierno de Preval se sumió en una crisis después de la renuncia del primer ministro Rosny Smarth en junio de 1997 en medio de críticas al Consejo Electoral Provisional por no corregir irregularidades electorales y de fuertes tensiones entre las facciones del Lavalas. Después de la renuncia de Smarth varias de las recomendaciones de Preval para primer ministro fueron rechazadas por el Parlamento y el *impasse* gubernamental se prolongó por un año y medio, hasta que en diciembre de 1998 el presidente Preval logró que la legislatura aprobara a Jacques-Edouard Alexis como primer ministro. Pero tensiones entre Preval y el Parlamento llevaron a que Preval no renovara el mandato del Parlamento que expiraba en enero de 1999. El Parlamento votó a favor de extender su mandato indefinidamente y Preval rehusó aprobar ese voto, y por tanto, reconocer al Parlamento. A partir de ahí, Preval, su primer ministro y el gabinete han gobernado por decreto hasta que se celebren nuevas elecciones legislativas previstas para marzo y abril de 2000.

El caso de Haití ilustra claramente el efecto altamente negativo para la democracia de la debilidad del sistema de partidos y las deficiencias en la ingeniería política. Ciertamente, las condiciones socioeconómicas de Haití y su historia política son adversas a la democracia. Pero también dificulta la transición hacia una democracia el excesivo faccionalismo partidario y un sistema de gobierno que se basa en la dispersión del poder y donde proliferan las elecciones. El «barroco» constitucional y electoral de Haití no es la causa principal de la inestabilidad política haitiana, pero ayuda poco a superar los grandes retos que enfrenta Haití en su lucha por estabilizar la política con elementos democráticos.

V. Conclusión

Al concluir es necesario repetir que las diferencias socioeconómicas y políticas entre Puerto Rico, la República Dominicana y Haití son marcadas. Por lo tanto, las comparaciones deben tomarse como ideas sugerentes más que argumentos definitivos.

En sentido general, el análisis de estos tres casos muestra distintos niveles de estabilidad o volatilidad del sistema político. Puerto Rico presenta el caso de mayor estabilidad en su sistema de gobierno, pero el más inestable en lo referente a la cuestión de su soberanía nacional o estatus político. Entre los dos casos de transición política, la República Dominicana registra el proceso más largo de democratización e institucionalización de su sistema de partidos y electoral. En Haití la posibilidad de una real transición a la democracia enfrenta mayores desafíos que los que enfrentó la República Dominicana en los años sesenta (con la primera transición abortada) o a fines de los años setenta (segunda transición que se ha mantenido). Hay que anotar que en los años noventa hubo menos espacio para el desarrollismo económico, factor que jugó un papel importante en décadas anteriores impulsando una clase empresarial local y la expansión de la clase media, como ocurrió en la República Dominicana en los años sesenta y setenta. Por otro lado, el diseño constitucional haitiano basado en la dispersión de poderes inclina la balanza más hacia el caos que hacia el orden político. En la República Dominicana, por ejemplo, el período de postransición autoritaria entre 1961 y 1978, que se caracterizó por una secuencia de intentos fallidos de democratizar, se sostuvo en un diseño institucional de gobierno más concentrado, que si bien no fue democrático, le dio estabilidad política al país y permitió posteriormente una transición moderada tanto en su proceso como en el contenido.

El diseño semipresidencial del gobierno haitiano privilegia en términos constitucionales la participación y la representación sobre la gobernabilidad. Pero en contextos políticos de escasa institucionalización de las organizaciones sociales y políticas, como es el caso de Haití, este diseño agudiza las tendencias faccionalistas en el sistema de partidos y dificulta las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Las continuas fricciones en los partidos haitianos, sus divisiones y proliferación, así como las dificultades que tuvieron tanto Aristide como Preval para formar gobierno y ejecutar reformas ilustran el problema. Satura también el espacio político la cantidad de elecciones que hay que celebrar en un país carente de la infraestructura administrativa o voluntad política para realizar elecciones transparentes. Elecciones

²³ *Ibidem*, pp. 156-165.

pospuestas o fraudulentas se convierten en la práctica electoral que poco contribuye a consolidar la democracia.

Las reformas constitucionales de 1994 en la República Dominicana también promueven una mayor dispersión electoral, no sólo porque se aumenta el número de elecciones a celebrar con la doble vuelta y la separación de las elecciones presidenciales y congresionales-municipales, sino también porque la doble vuelta puede debilitar la lealtad partidaria que es necesaria para mantener un sistema de partidos estables. La solidez del sistema de partidos dominicanos no se ha visto todavía transformada, pero las coaliciones electorales entre partidos ideológicamente disímiles, como en el caso del PRSC y el PLD en 1996 para asegurar más del 50% de los votos en la segunda vuelta, apunta hacia el debilitamiento del perfil ideológico de los partidos dominicanos, y quizás su debilitamiento. De esta manera, el «barroco institucional» que caracteriza el sistema político-electoral haitiano y dominicano (aumentado en Haití) presenta retos para la construcción y estabilidad democrática.

En resumen, Puerto Rico es un territorio de Estados Unidos y su sistema electoral y de partidos reflejan las características de la democracia de Estados Unidos. Su calendario electoral sigue el presidencial de Estados Unidos y su sistema de partidos ha evolucionado hacia un bipartidismo en torno a la cuestión del estatus. La República Dominicana se ajusta al modelo de transición típico de América Latina de las últimas dos décadas del siglo XX: transición a la democracia relativamente rápida con escasas interrupciones del orden constitucional (no habiéndose registrado ninguna en el caso dominicano) y procesos de democratización incompletos en términos de sus reglas y prácticas.

Haití es un caso de precaria y prolongada transición a la democracia, con interrupciones del orden constitucional y un alto nivel de violencia política. Por esta razón es difícil sostener que Haití ha logrado una verdadera transición a la democracia. El alto nivel de inestabilidad de los gobiernos haitianos en el posduvalierismo y los escasos logros institucionalizando el sistema y la administración electoral y los partidos políticos, sugieren que en Haití no ha habido un proceso de institucionalización democrática importante entre 1986 y 1999.

El análisis de los casos de Puerto Rico, República Dominicana y Haití nos muestra que en Puerto Rico y República Dominicana hay un sistema de partidos bien estructurado y cohesionado en torno a pocos partidos con capacidad de acceder al poder en elecciones libres y competitivas. En ambos casos el sistema electoral muestra un nivel importante de institucionalización: Puerto Rico tiene el mayor nivel de certeza y rutinización electoral (por ejemplo, fechas electorales establecidas que se han cumplido desde 1948), y en la República Dominicana se ha producido un intenso proceso de reforma electoral después de la transición de 1978, pero sobre todo en los años noventa, para hacer el sistema electoral más transparente, eficiente y confiable. En ambos casos la participación electoral es alta, aunque en República Dominicana hay una tendencia decreciente. En Haití hay un bajo nivel de rutinización de los procesos electorales, baja participación electoral, mayor nivel de dispersión partidaria, y gran dificultad de los partidos políticos para concertar acuerdos y poder gobernar.