

Haitian Elections: The Gordian Knot of Interminable Crisis

Ricardo SEITENFUS*

The Haitian electoral crisis of 2015-2016, the subject of this remarkable report, has culminated in an important and salutary fact which, I hope, is irreversible: the abandonment of the idea that Haiti's salvation can come from abroad. Finally, the Haitian government is exercising its sovereignty over the election issue.

A quick glance at the last three decades reveals the glaring failures of exogenously-directed stabilization or 'normalization' efforts. No less than \$30 billion have been spent to resolve a recurrent crisis. Completely wasted.

Haiti's political transition from dictatorship to democracy has not only been the longest and the most chaotic, but is equally the only transition that has still not yet defined rules of the game for the struggle for power. The Latin American political transitions, as well as those of Spain, Portugal and Greece, have permitted the transfer of power to civilians, the abandonment of the dictatorial regime and the establishment of representative democracy.

Under the inspiration of foreigners, Haiti, by contrast, has not yet known a similar evolution. Typically, the defeated have tended to contest the legitimacy of the vote and the victors have tended to abuse their power and to seek to subjugate the opposition. The notion of "crisis" has an unusual dimension, since the recourse to authoritarianism and the use of force are mechanisms used to resolve conflicts.

The acceptance of differences and the coexistence of contrary points of view are not conceivable in Haitian political life. In this logic, only the exercise of power can, provisionally, stifle the heart of the crisis. But from the moment when the exercise of power takes precedence over the conciliation of interests, the system is seized by permanent political instability. It is a political system inspired by a perpetual search for crisis situations, which has come to be a part of the political *modus vivendi*, a foundational norm.

To this must be added the historic phenomenon of foreign interventions, unilateral or multilateral, legal or not. The nature and recurrence of these interventions has transformed external actors into players in internal crises.

When foreign interference is as strong it is in the case of MINUSTAH and the *soi-disant* Group of Friends of Haiti,[†] this signifies that the much-maligned Haitian political system has

* Former Special Representative of the OAS in Haiti (2008-2010) and author of *L'échec de l'aide internationale à Haiti: dilemmes et égarements*, Port-au-Prince, Éditions de l'Université d'État d'Haïti, 2015, 427 p.

succeeded in imposing its foundational norm and its cardinal principles on the global system of crisis management.

The Haitian state contributes only 25 percent of the electoral budget. The remaining three-quarters of the funding come from abroad. This situation gives a capital importance to the *International Syndicate*[†] in electoral disputes. The principal states and international financial institutions form a group that accompanies, counsels, suggests, pressures, brandishes concealed or explicit threats and, finally, can change the outcome of the competition.

The *International Syndicate* also accompanies the vote via the intermediary of electoral observation. During the 2010 elections, the role of the Electoral Observation Mission of the OAS/CARICOM went well beyond what was initially agreed upon. In effect, the results of the first round published by the CEP were modified by the MOE and the presidential candidate Jude Célestin was excluded to the benefit of Michel Martelly. There occurred, therefore, not only a substitution of the Haitian electoral authorities by diktat from abroad but equally an obfuscation of the will of the voters themselves.

Despite external financial and technical assistance since the beginning of the 1990s that totals approximately \$3 billion US, the Haitian electoral system continues to be marked by an institutional fragility and endlessly contested election results.

Since the beginning of 1993, Haiti has been the subject of no fewer than seven United Nations peacekeeping operations. Apart from the different characteristics, all the missions were under the aegis of Chapter VII of the UN Charter. On August 2, 1994, the United Nations Security Council (UNSC) adopted Resolution 940 which provided for the creation of a multinational military contingent to intervene in Haiti. It was the first time in its history that the United Nations used Chapter VII of its charter to deal with a constitutional and thus strictly domestic matter. From the moment the UNSC decided that Haitian internal political crises represented a menace to peace and international security, it too became a hostage to the type of politics practiced in the country.

These are the electoral challenges that ought to be at the center of the *International Syndicate's* strategy in Haiti. Despite the immense needs of every kind, the electoral dilemma continues to be central. In the absence of an acceptable *modus vivendi* for all and binding rules for the actors, the problem is insoluble. As long as the *International Syndicate* refuses to see this reality and contents itself with imposed non-Haitian solutions, the crisis will not disappear. It may benefit from a lull, but never an epilogue. Fortunately, the crisis analyzed by this report

[†] The Group of Friends of Haiti includes the United States, France, Canada and Brazil, as well as Argentina, Chile, Colombia, Guatemala, Uruguay, Venezuela and Peru.

[‡] This expression is closer to reality, since a sense of the common good is only found very rarely in the actions of the so-called *International Community*.

on foreign observers is hopeful, because it has led to the repatriation of an aspect of Haitian political life which the Haitian state never should have allowed to escape its control.

La crise électorale haïtienne de 2015-2016, objet de ce remarquable Rapport, débouche sur un fait salubre majeur lequel, je l'espère, est également irréversible : l'abandon de l'idée que le salut haïtien puisse provenir de l'étranger. Finalement, l'État haïtien nationalise la question électorale.

La crise haïtienne peut être abordée de diverses manières, cependant elle est d'abord une crise d'ue à la lutte pour le pouvoir. Il s'agit de la transition d'un modèle qui exclut du jeu politique l'immense majorité de la population à un modèle qui l'inclut. Autrement dit, l'institution de ladite *démocratie représentative*.

Un rapide coup d'oeil sur les dernières trois décennies dévoile les échecs flagrants de tentative de stabilisation ou de « normalisation » d'Haïti avec l'apport exogène. Pas moins de 30 milliards de dollars auraient été dépensés pour résoudre une crise récurrente. En pure perte.

La transition politique entre la dictature et la démocratie en Haïti n'a pas seulement été la plus longue et la plus chaotique, mais également elle est la seule à ne pas pouvoir encore définir les règles du jeu de la lutte pour le pouvoir. Néanmoins, des exemples de réussite ne manquent pas et vont tous dans le même sens. D'un côté, les acteurs politiques doivent soigner les blessures du passé (lois d'amnistie, de pardon, de paix et de conciliation) et de l'autre, établir des règles de fonctionnement pour l'avenir (alternance au pouvoir, multipartisme, liberté de la presse et d'association, respect des minorités et des droits de l'homme, institutions solides et respectées).

Les transitions politiques latino-américaines ainsi que celles d'Espagne, du Portugal et de la Grèce, ont permis le transfert du pouvoir aux civils, l'abandon du régime dictatorial et l'installation de la démocratie représentative. Elles ont suivi différents modèles et connu des tensions (avec des conflits armés dans certains cas) et des rythmes distincts. Cependant, toutes ont un dénominateur commun : l'établissement d'un accord de gouvernabilité stipulant le respect des règles du jeu démocratique, à commencer par un système électoral fiable, permettant la cohabitation des forces politiques. Sans une réforme

profonde et véritable du système électoral haïtien, étape initiale d'un processus de changements politiques qui mèneraient à la signature d'un *Pacte de libertés et garanties démocratiques*, la stabilité politique d'Haïti est impossible.

Sous l'inspiration de l'étranger, Haïti, par contre, n'a pas encore connu une telle évolution. Les vaincus ont traditionnellement tendance à contester la légitimité du vote et le vainqueur abuse de son pouvoir et tente de subjuguer l'opposition. L'idée de « crise » y possède une dimension inhabituelle, car le recours à l'autoritarisme et l'emploi de la force sont des mécanismes utilisés pour résoudre les conflits.

L'acceptation des différences et la coexistence de points de vue contraires n'est pas concevable dans la vie politique haïtienne. Dans cette logique, seul l'exercice du pouvoir peut, provisoirement, étouffer le noyau de la crise. Mais à partir du moment où l'exercice du pouvoir prime sur la conciliation des intérêts, le système est en proie à une instabilité politique permanente. Il s'agit d'un système politique inspiré par la quête permanente de situations de crise, qui en viennent à faire partie du *modus vivendi* politique et à devenir une norme fondatrice.

Il faut ajouter à cela le phénomène historique des interventions étrangères (unilatérales, multilatérales, légales ou non), la plupart du temps menées avec l'exercice du pouvoir. La nature et la récurrence de ces interventions transforment l'exogène en acteur de crises endogènes.

Quand l'ingérence étrangère est aussi forte que dans le cas de la MINUSTAH et et du soi-disant *Groupe des Pays Amis*, cela signifie que le système politique haïtien vilipendé réussit à imposer sa norme fondatrice et ses principes cardinaux au système mondial de traitement des crises.

La moelle épinière de toute transition politique – et dans le cas d'Haïti elle devrait être prioritaire – consiste à construire un système électoral légitime, efficace et indépendant. La Constitution de 1987 et la Loi électorale prévoient l'existence d'un Conseil électoral permanent (CEP). Les différents gouvernements qui se sont succédés à partir de 1987 n'ont

pas su, pas pu ou pas voulu le rendre permanent. Les compétitions électorales ont été organisées par le biais d'institutions *ad hoc*. Depuis sa création, le CEP a connu pas moins de 17 formules et compositions différentes. Chaque président de la République y a invariablement imprimé sa marque. Dès lors, comment être surpris de la méfiance et des critiques de l'opposition ? Chaque votation est suivie d'une contestation vigoureuse des résultats, ce qui entraîne une instabilité permanente.

Quand un système juridique concède le droit et le pouvoir que concède Haïti à son CEP, il est essentiel que cette institution dispose d'une capacité technique absolue, d'une indépendance politique et d'une autonomie financière. De plus, ses conseillers doivent être légitimés et nommés sans injonctions politiques d'un parti. Aucune de ces conditions n'existe dans le cas d'Haïti. L'État haïtien ne participe qu'à hauteur de 25 % du budget électoral. Le financement des trois quarts restants provient de l'étranger. Cette situation attribue une importance capitale à la *Société Internationale*[§] dans les disputes électorales. Les principaux États et organisations internationaux financeurs composent un groupe qui accompagne, conseille, suggère, exerce des pressions, brandit des menaces voilées ou explicites et, finalement, peut changer les résultats des joutes.

La *Société Internationale* accompagne également le vote par l'intermédiaire de l'observation électorale. Lors des élections de 2010, le rôle de la Mission d'observation électorale (MOE) de l'OEA/CARICOM est allé bien au-delà de ce qui était initialement prévu. En effet, les résultats du premier tour publiés par le CEP ont été modifiés par la MOE et le candidat à la présidence Jude Célestin a été écarté au profit de Michel Martelly. Il y a eût donc, non seulement une substitution des autorités électorales haïtiennes par le *Diktat* de l'étranger, mais également a été méconnue la volonté des électeurs eux-mêmes.

En dépit d'une assistance technique et financière étrangère depuis le début des années 1990 et qui totalise environ 3 milliards de dollars US, le système électoral haïtien continue d'être marqué par une fragilité institutionnelle et par des résultats sans cesse contestés.

[§] Cette expression est plus conforme à la réalité car le sens de l'intérêt commun ne se trouve que très rarement dans les actions de la soi-disante *Communauté Internationale*.
This expression is closer to reality, since a sense of the common good is only found very rarely in the actions of the so-called *International Community*.

Depuis le début de l'année 1993, Haïti a fait l'objet de pas moins de sept Opérations de paix des Nations Unies. Hormis leurs différences de caractéristiques, toutes les missions ont été sous l'égide du Chapitre VII de la Charte de l'ONU. Le 2 août 1994, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 940 qui prévoit la création d'un contingent militaire multinational pour intervenir en Haïti. C'est la première fois dans leur histoire que les Nations Unies utilisent le Chapitre VII de leur Charte pour traiter un sujet de nature constitutionnelle et donc strictement domestique. À partir du moment où le CSNU a jugé que les crises politiques internes haïtiennes représentaient une menace vis-à-vis de la paix et de la sécurité internationales, il est devenu un otage supplémentaire du type de politique pratiqué dans le pays.

Ce sont les défis électoraux qui devraient être au centre de la stratégie de la *Société Internationale* en Haïti. Malgré les immenses besoins de tout ordre, le dilemme électoral continue d'être son noyau central. En l'absence d'un *modus vivendi* acceptable pour tous et de règles du jeu qui s'imposent aux acteurs, le problème reste insoluble. Tant que la *Société Internationale* refusera de voir cette réalité et se contentera de solutions de pouvoir non haïtiennes, la crise ne disparaîtra pas. Elle pourra bénéficier d'une accalmie, jamais d'un épilogue. Heureusement la crise analysé par ce Rapport sur les observateurs étrangers est porteuse d'espoir car elle renationalise un aspect de la vie politique haïtienne dont les rênes n'aurait jamais jamais dû échapper à l'État haïtien.