



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

Informe Final

**Inventario de los conocimientos e intervenciones sobre la  
zona transfronteriza  
Haití-República Dominicana**

Elaborado por:  
**FLACSO / INESA**  
**Diciembre 2003**



## INDICE

|                                                        | Pag. |
|--------------------------------------------------------|------|
| Lista de siglas.....                                   | 2    |
| Resumen analítico.....                                 | 5    |
| 1. Introducción.....                                   | 10   |
| 2. Revisión de documental .....                        | 13   |
| 2.1 Enfoque diplomático y político.....                | 15   |
| 2.2 Enfoque sociológico, antropológico y cultural..... | 15   |
| 2.3 Enfoque económico, social y geográfico.....        | 16   |
| 2.4 Revisión de la cartografía.....                    | 18   |
| 2.5 Fuentes de información en Internet.....            | 20   |
| 3. La Frontera: un inventario .....                    | 22   |
| 3.1 Aspectos jurídicos y administrativos.....          | 22   |
| 3.2 Medio ambiente de la zona fronteriza.....          | 32   |
| 3.3 Demografía y Migración.....                        | 40   |
| 3.4 Calidad de vida.....                               | 53   |
| 3.5 Economía.....                                      | 62   |
| 3.6 Aspectos culturales de la zona fronteriza .....    | 76   |
| 4. Instituciones y organizaciones presentes .....      | 81   |
| 4.1 Instituciones públicas de la frontera .....        | 82   |
| 4.2 Estructura administrativas locales.....            | 88   |
| 4.3 Organizaciones internacionales.....                | 100  |
| 4.4 Organizaciones de la sociedad civil.....           | 112  |
| 5. Conclusiones .....                                  | 120  |
| Anexo .....                                            | 128  |
| Bibliografía selectiva.....                            | 132  |



## LISTA DE SIGLAS

|           |                                                                             |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------|
| ACDI:     | Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional                         |
| ADELDA:   | Asociación para el Desarrollo Económico de Dajabón.                         |
| AGD:      | Administración General de Aduanas                                           |
| ALI:      | Agencias Locales de Impuestos                                               |
| AROMA:    | Asociación de Síndicos de la Cuenca del Macasías.                           |
| BAC:      | Bureaux Agricoles Communaux                                                 |
| BID:      | Banco Interamericano de Desarrollo                                          |
| BON:      | Bureau de l'Ordonnateur National                                            |
| BRH:      | Banque de la République d'Haïti                                             |
| CARICOM:  | Caribbean Community                                                         |
| CARITAS:  | Organización de Acción Social de la Iglesia Católica.                       |
| CECI:     | Centre Canadien d'Etude et de Coopération Internationale                    |
| CEDOPEX:  | Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones                             |
| CF:       | Coopération Française                                                       |
| CONARE:   | Consejo Nacional de Reforma del Estado.                                     |
| COSODEV:  | Coopérative Solidarité pour le Développement                                |
| CREHSO:   | Centre de Recherche Historique et Sociale                                   |
| DED:      | Deutsche Entwicklungsdienst                                                 |
| DGDF:     | Dirección General de Desarrollo Fronterizo                                  |
| DGI:      | Direction Générale des Impôts                                               |
| DMA:      | Defense Map Agency                                                          |
| DRI:      | Direction Régionale des Impôts                                              |
| ED'H:     | Electricité d'Haïti                                                         |
| FAES:     | Fonds d'Assistance Economique et Social                                     |
| FAHF:     | Fonds Haïtien d'Aide à la Femme                                             |
| FAO:      | Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura       |
| FDI:      | Fonds de Développement Industriel                                           |
| FED:      | Fonds Européen pour le Développement                                        |
| FENU:     | Fonds d'Equipement des Nations-Unies                                        |
| FGDCT:    | Fonds de Gestion des Collectivités Territoriales                            |
| FIDA:     | Fonds International pour le Développement Agricole                          |
| FLACSO:   | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales                               |
| FLM:      | Fédération Luthérienne Mondiale                                             |
| FNUAP:    | Fondo de Naciones Unidas para la Población.                                 |
| FUDECO:   | Fundación para el Desarrollo Comunitario.                                   |
| FUNDESUR: | Fundación para el Desarrollo del Sur                                        |
| GARR:     | Groupe d'Appui aux Réfugiés et Rapatriés                                    |
| GHEKIO:   | Groupe Haïtien d'Etude Du Sarcome de Kaposi et des Infections Opportunistes |
| GTZ:      | Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit                                  |
| IACIF:    | Instituto Agropecuario de Comercio e Incentivo Fronterizo                   |



|            |                                                                                 |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| ICEF:      | Institut de Consultation, d'Evaluation et de Formation                          |
| IHSI:      | Institut Haïtien de Statistiques et d'Informatique                              |
| IICA:      | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura                     |
| INAPA:     | Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado                             |
| INDHRI:    | Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos.                                     |
| INESA:     | INTER ENTREPRISES Services Associés                                             |
| INFOTEP:   | Instituto de Formación Técnico Profesional.                                     |
| INTEC:     | Instituto Tecnológico de Santo Domingo                                          |
| INVI:      | Instituto Nacional de la Vivienda                                               |
| IST:       | Infections Sexuellement Transmissibles                                          |
| KFW:       | Kreditanstalt für Wiederaufbau                                                  |
| LAREHDO:   | Laboratoire des Relations Haïtiano-Dominicaines                                 |
| MARNDR:    | Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural |
| MICT:      | Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales                     |
| MPCE:      | Ministère de la Planification et de la Coopération Externe                      |
| MUDE:      | Mujeres Para el Desarrollo                                                      |
| ODBFA:     | Organisme de Développement du Bassin du Fleuve Artibonite                       |
| OEA:       | Organisation des Etats Américains                                               |
| OIM:       | Organización Internacional para las Migraciones                                 |
| OMS/OPS:   | Organisation Mondiale de la Santé / Organización Panamericana de la Salud.      |
| ONAPLAN:   | Oficina Nacional de Planificación.                                              |
| ONE:       | Oficina Nacional de Estadísticas.                                               |
| ONFED :    | Oficina Nacional para los Fondos de Desarrollo                                  |
| ONG:       | Organización No Gubernamental                                                   |
| PAM:       | Programme Alimentaire Mondial                                                   |
| PET:       | Programme Environnemental Transfrontalier                                       |
| PNUD:      | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                              |
| PDR:       | Programme de Développement Rural                                                |
| PROCREBI:  | Programme de Crédit Binational (Haïti – République Dominicaine)                 |
| RD:        | República Dominicana                                                            |
| RESAL:     | Réseau Européen de Sécurité Alimentaire                                         |
| SEA:       | Secretaría de Estado de Agricultura                                             |
| SEE:       | Secretaría de Estado de Educación                                               |
| SEMARENA:  | Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales                     |
| SEOPC:     | Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones.                        |
| SESPAS:    | Secretaría de Estado de Salud Pública y Seguridad Social.                       |
| SMCRS/CNE: | Service Métropolitain de Collecte des Résidus Solides / Centre National         |
| SNEP:      | Service National d'Eau Potable                                                  |
| SOEDA:     | Sociedad Ecológica de Dajabón                                                   |
| SRAS:      | Syndrome Respiratoire Aigu Sévère                                               |
| TELECO:    | Télécommunication S.A                                                           |
| UCA-ONG:   | Unité de Coordination des Activités des ONG (MPCE)                              |



|         |                                                                      |
|---------|----------------------------------------------------------------------|
| UE:     | Unión Europea                                                        |
| UNESCO: | Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura |
| UNICEF: | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia                            |
| USAID:  | United States Agency for International Development                   |
| VIH:    | Virus d'Immunodéficitaire Humain                                     |



## Resumen Analítico

1. La República de Haití y la República Dominicana tienen la particularidad de compartir una isla, pero durante décadas las relaciones entre ambos países han sido limitadas y marcadas por prejuicios culturales e ideológicos. Desde hace una década se han producido intensificaciones de relaciones a diferentes niveles, lo que plantea la necesidad de desarrollar relaciones sistemáticas y formales entre los dos países. En ese sentido, la singularidad del caso Haití-República Dominicana ha llevado a los promotores de un desarrollo armonioso y equitativo a buscar un mejor conocimiento y una mayor difusión de la realidad fronteriza o transfronteriza de los dos países.

3. Es en esa perspectiva que el PNUD y el ACDI han tomado la iniciativa de elaborar este **Inventario de los Conocimientos e Intervenciones sobre la Zona o la Problemática Transfronteriza Haití-República Dominicana**. En efecto, el objeto de este estudio consiste en hacer una especie de repertorio, compilación y sistematización del conjunto de informaciones y datos disponibles sobre la problemática transfronteriza para que esté a la disposición de los diversos actores.

4. Este inventario de la frontera y de la problemática transfronteriza tiene como punto de partida una **revisión documental** donde el pensamiento de autores haitianos, dominicanos y extranjeros sobre la cuestión de la frontera domínico-haitiana es clasificado según sea el enfoque: político y diplomático, sociológico, antropológico y cultural, económico, social y geográfico. Fue evidente el desbalance documental existente a favor de República Dominicana, de donde procede la mayor parte del material fichado<sup>1</sup>.

5. Se realizó una compilación y actualización de mapas existentes. Ello resultó más fructífero para el caso dominicano. No pudieron obtenerse informaciones compatibles que permitieran una elaboración cartográfica transfronteriza.

6. En relación a esta **compilación documental**, es importante destacar que el acceso a los documentos que tratan el tema no está bien organizado y las fuentes están dispersas. Además, los recursos o fuentes electrónicos existentes dan aún poca información sobre la frontera y sobre la dinámica de las relaciones entre los dos países. La dispersión en los datos, la ausencia de estadísticas fiables y el escaso número de instituciones que trabajan la problemática de las relaciones domínico-

---

<sup>1</sup> Ver anexo al Capítulo I: Bibliografía selectiva y documentos localizados por otro lado.



haitianas ponen de relieve la necesidad de reforzar, en ambos lados de la isla, los centros de información, observatorios, centros de enseñanza y de investigación especializados en las relaciones domínico-haitianas y en la cuestión fronteriza.

7. Fue realizada una compilación de los principales documentos normativos y legales que rigen la vida de la frontera. La importancia de contar con un **marco jurídico** viable que tome en consideración las especificidades y características del momento no necesita demostración. En efecto, si del lado haitiano la legislación sobre la zona fronteriza es imprecisa, del lado dominicano la misma es obsoleta y responde, en la letra y en la práctica, a una época en que la frontera permanecía cerrada y era objeto exclusivo de consideraciones geopolíticas. También en este punto se observa un desbalance en cuanto a legislación existente a favor del lado dominicano.

8. **La situación medio ambiental** es crecientemente uno de los puntos más explosivos de la agenda transfronteriza. Ello se debe al predominio de actividades económicas y prácticas sociales depredadoras como resultado de la combinación de factores negativos como la alta pobreza, la inexistencia de políticas públicas efectivas y la baja educación ambiental de los actores involucrados. En particular se destaca el conflicto latente en torno al uso de los recursos compartidos, particularmente del agua, los bosques secos y la tierra. Se observa un mayor interés por este tema en las acciones recientes derivadas de la sociedad civil, los estados y la cooperación internacional.

9. **En términos demográficos** se observa un peligroso desequilibrio entre ambas partes, dado por la tendencia hacia un incremento de la densidad demográfica en Haití y una tendencia hacia el despoblamiento o estancamiento poblacional en la parte dominicana. Una de las razones de este desequilibrio es la motivación migratoria de los haitianos hacia la República Dominicana. La carencia de regulaciones adecuadas induce a la proliferación de prácticas de corrupción, abusos y violaciones de los derechos humanos de los habitantes fronterizos y en particular de los migrantes. Diversas instituciones sociales han planteado el involucramiento de militares dominicanos en estas prácticas, así como la complicidad o indiferencia de las contrapartes haitianas.

10. **La calidad y las condiciones de vida** de las poblaciones fronterizas se caracterizan por el predominio de población pobre y la existencia de franjas muy altas de población indigente. Las carencias en cuanto a los servicios y la habitación son enormes. Del lado dominicano, la región fronteriza ha sido históricamente considerada como una zona de pobreza,



sobre todo la parte central correspondiente a las provincias de Elías Piña e Independencia. Del lado haitiano, la situación es aún más crítica. La región fronteriza dista mucho de ser homogénea: la situación varía de una municipalidad a otra, en el seno de una misma región. Los límites y los porcentajes de hogares en situación de pobreza divergen, así como la cobertura de servicios públicos. Hay una diferencia particularmente positiva del lado dominicano en cuanto a los servicios de salud y educación, lo que conduce a las poblaciones haitianas a buscar algunos de esos servicios.

**11. La economía de la frontera** se basa esencialmente en la agricultura, el sector informal y el comercio transfronterizo que representan las principales fuentes de empleo y de entradas para los habitantes de la región. Las transferencias de los migrantes establecidos y las entradas provenientes de migraciones estacionarias parecen jugar un papel importante en la economía fronteriza haitiana.

12. La transformación de productos agrícolas está poco desarrollada en los municipios fronterizos haitianos. Del lado dominicano, la economía fronteriza presenta diferencias marcadas entre las regiones Norte, Centro y Sur. En general, la actividad industrial es muy limitada, o casi inexistente en la zona fronteriza.

13. El hecho que más prevalece en la dinámica económica de la frontera es la intensificación de los intercambios comerciales, que ha adquirido un progreso significativo desde principios de 1990. Esos intercambios son de diversas naturalezas coexistiendo prácticas legales de comercio internacional, con otras informales y/o ilegales, incluyendo en este último aspecto todo el trasiego de personas, armas y drogas. Tienen también las características de un intercambio desigual que refleja las dinámicas económicas particulares de cada uno de los dos países. Fuera de los productos agrícolas que se intercambian, se observa, sobre todo en la región del Noreste, un aumento creciente de las importaciones de ferretería, materiales de construcción, etc.

14. En esta dinámica fronteriza ha surgido un nuevo elemento : la aparición de nuevos centros económicos urbanos tanto del lado haitiano como del dominicano que pone de relieve un proceso transfronterizo que está directamente vinculado al crecimiento de los intercambios.

15. Sin embargo, si dicha dinámica ha vigorizado la economía regional, el impacto de la misma sólo favorece marginalmente a los actores económicos locales. Estos tienden a jugar un papel secundario debido a factores como la precariedad de la infraestructura vial, la pobreza de la



región, la debilidad de los recursos humanos, etc. Ello determina que las regiones aledañas a las zonas fronterizas se beneficien en mayor medida.



16. Ante la ausencia de políticas públicas adecuadas, la brecha creciente entre las dos economías y el aceleramiento del proceso migratorio hacia la República Dominicana en particular, se corre el riesgo de que se produzca un impacto negativo ligado a esa nueva dinámica de intensificación de intercambios. De ahí que se haga necesario visualizar una estrategia de desarrollo local que promueva los recursos locales, que tome en cuenta las particularidades de la zona fronteriza y las oportunidades de cada una de sus localidades.

17. **La cultura** aparece como el principal y más efectivo vehículo de interacción binacional en la frontera, gracias principalmente a la infinidad de prácticas sociales y acciones organizadas de parte de la sociedad civil como son, por ejemplo, las fiestas patronales, la participación en actividades religiosas como el vodú. Las principales modalidades de interacción cultural hacen resaltar sus implicaciones positivas para las comunidades de ambas partes.

18. Son muchas las **instituciones y organizaciones** presentes en todo lo largo de la frontera. Primero, las instituciones públicas (instituciones ministeriales y de servicios públicos, organismos públicos o mixtos que intervienen en el nivel nacional, directa e indirectamente); las colectividades territoriales y sus respectivas estructuras locales (municipalidades, comunes, secciones comunales). En ese sentido, la ausencia de políticas claramente definidas por parte de las instituciones públicas y la debilidad en cuanto a los medios de que puedan disponer constituyen obstáculos mayores para el desarrollo de la región fronteriza.

19. La cooperación internacional ha aumentado en la zona fronteriza y podría significar un factor de desarrollo importante en un futuro próximo. Sin embargo, sus acciones no se hacen de forma coordinada y las informaciones sobre los proyectos planificados o en curso son poco accesibles para los beneficiarios. Además, no hay una adquisición de las metodologías y la transferencia de conocimientos y tecnologías es débil, lo que influye en el carácter efímero que llegan a tener tales acciones.

20. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que reciben financiamiento tanto de agencias internacionales como de otras ONG, proporcionan también su apoyo a la población fronteriza. Este apoyo abarca varios ámbitos : agricultura, protección del medio ambiente, salud, educación, agua potable, protección de los derechos humanos, micro crédito, refuerzo organizacional, asistencia a migrantes, etc. En Haití, las informaciones procedentes de la unidad de coordinación de las actividades de las ONG del Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (UCAONG/MPCE) no facilitan la enumeración precisa del



número ni de los sectores que accionan e intervienen en todo el espacio fronterizo correspondiente al lado haitiano. El presente informe nos permitió inventariar aproximadamente 200 ONG y asociaciones presentes en el lado haitiano. En lo que se refiere a las ONG y asociaciones que trabajan del lado dominicano, se identificaron 123 instituciones con estructuras diversas (fundaciones, asociaciones civiles...). El problema de la coordinación de las acciones de las ONG se reproduce en ambos lados de la frontera. En general, si bien es cierto que las acciones de las Organizaciones Internacionales y de las ONG son reclamadas por los actores locales, éstas no podrían sustituir a los poderes públicos en su misión de gestión y de organización del territorio y en la prestación de los servicios colectivos.

21. Este « Inventario sobre las Investigaciones y Acciones para la Zona Fronteriza o Problemática Transfronteriza entre Haití y la República Dominicana » pone de relieve los múltiples desafíos, comunes y distintos, que han de afrontar ambas sociedades y Estados. La aparición de una nueva dinámica espacial entre los dos países conduce a una acentuación de lo transfronterizo. Los desafíos están ahí y, con el paso de los años, se acrecentarán de modo más urgente para las diferentes categorías de actores en todos los niveles, local, regional o nacional. La necesidad de insertar las diversas acciones sobre la zona fronteriza en una política global de la frontera plantea enseguida la elaboración de una Agenda binacional para el desarrollo de la zona fronteriza, que reconozca la singularidad de las sociedades fronterizas y permita a sus habitantes una participación real en las decisiones que afectan sus vidas cotidianas.



## 1 Introducción

En la tradición de las relaciones entre Haití y la República Dominicana, la frontera es un lugar de paso, una zona donde el interés estratégico geopolítico impone a la población y al espacio un tipo de relación inapropiada para la vida cotidiana y para el desarrollo económico. En efecto, para los haitianos, traumatizados por las masacres de 1937, el territorio dominicano sigue teniendo una reputación desfavorable, el mantenimiento de una zona no edificable de un kilómetro antes del límite oficial en pleno territorio haitiano proviene de una concepción militar, para poder observar eventuales movimientos de tropas enemigas.

Esta parte del territorio haitiano contiene varios departamentos, el Sureste, Oeste, Centro y Noreste. Aparte de este último departamento, que dado el número de comunes fronterizas que contiene, es muy fronterizo, los otros no tocan el territorio dominicano salvo en sus confines. Es por tanto difícil partir de las características generales o promedio de esas divisiones para establecer un diagnóstico global de la parte haitiana de la zona fronteriza. No obstante, si nos referimos a las comunes, veremos que representan una población global de aproximadamente 566, 881 habitantes<sup>2</sup> repartida en 16 comunes. En toda su longitud, durante mucho tiempo, la frontera representa para Haití un ángulo muerto, de difícil acceso, considerado sospechoso por el poder central por ser lugar de filtración de los kamoken<sup>3</sup> en la época de la dictadura de los Duvalier.

Del lado dominicano, el sistema espacial está en torno a varias ciudades que capitalizan a expensas de la frontera, y en primer lugar la propia capital y Santiago. La región fronteriza es por tanto la más desheredada, la que menos cuenta con infraestructuras básicas. Por haber sido durante mucho tiempo un lugar de turbulencias, debido a las invasiones haitianas del siglo XIX y por haber sido un lugar de colonización bajo la dictadura de Trujillo, la zona fronteriza se caracteriza por una fuerte presencia militar que es visible a través del número de militares que desbordan los puntos fronterizos y enmarcan las aduanas. Para la mayoría de los dominicanos del « interior », la región fronteriza es un país « fuera », dadas las desfavorables condiciones naturales y la deficiencia en su infraestructura. Las provincias dominicanas fronterizas son más rurales, menos industrializadas y peor comunicadas que la media nacional. La

---

<sup>2</sup> Según las estimaciones del IHSI.

<sup>3</sup> Opositores armados contra el régimen de los Duvalier.



densidad demográfica es de 27 habitantes por Km. cuadrado contra un promedio nacional de 150.

Un vistazo comparativo ayuda a explicar la distancia estructural de ambas sociedades., pues los dos países tienen niveles de desarrollo y de equipamiento muy diferentes, culturas distintas e identificaciones mutuas con fuerte sentido antitético. El PIB per cápita anual (respectivamente \$2, 230 y \$480)<sup>4</sup>, las prácticas lingüísticas, deportivas, la sociabilidad, etc. todo parece separar a los dos territorios. Partiendo de Puerto Príncipe, es mucho más fácil ir a los Estados Unidos que a República Dominicana (y viceversa): los vínculos son raros, precarios, incómodos y caros. Los intercambios de cada país con los Estados Unidos son más intensos que los intercambios bilaterales; la República Dominicana tiene relaciones culturales más diversificadas con los países latinoamericanos y caribeños hispanos parlantes que con Haití. En las mentalidades colectivas, cada pueblo se imagina que vive sobre una isla distinta a la del otro, al punto que no hay una denominación oficial aceptada por todos. Los haitianos llaman Haití a toda la isla y los dominicanos prefieren el nombre colonial de La Española y a veces se puede leer el nombre de isla de Santo Domingo. Tantos nombres terminan por dejar innominada la cosa. Sólo el término Quisqueya es utilizado indiferentemente en Haití y República Dominicana para definir el territorio nacional, entendiendo que esa terminología taína hace referencia al pasado indígena común a los dos países. Por todas estas razones, la zona fronteriza ha permanecido, de cada lado del límite oficial, como un enclave.

Sin embargo, esta situación cambia. Asistimos a un desarrollo sin precedentes de los intercambios bilaterales, en particular del comercio, sobre todo a partir de los años 90. Además, la mundialización en marcha y el empuje de las instancias internacionales a la elaboración de proyectos conjuntos con miras al desarrollo, conducen a los dos países a un acercamiento. Es precisamente en la zona fronteriza donde se hacen palpables las nuevas tendencias y sus efectos estructurales. Hay que reconocer que un factor decisivo para la definición de una nueva visión de la frontera es la relación entre los pueblos de cada lado de la misma. Estos últimos, no obstante las contradicciones existentes entre los gobiernos, desde el siglo XIX han sabido siempre mantener relaciones sociales entre ellos, punto de partida o marco de toda iniciativa intergubernamental de actualidad.

---

<sup>4</sup> Cf Atlas económico del mundo. Ed. Le Monde, Paris, 2003.



La intensificación de los intercambios data del período del embargo decretado por la OEA contra el gobierno militar haitiano de 1991. El único medio de abastecimiento de los bienes de primera necesidad lo constituyó el mercado dominicano. Los comerciantes dominicanos de localidades como Barahona, Santiago y Dajabón fueron los principales beneficiarios del contrabando organizado a todo lo largo de la línea fronteriza. La nueva carretera Malpasse-Croix des Bouquets fue inaugurada por los militares en la misma época, prueba de la importancia estratégica que adquirió ese eje para el abastecimiento del país. Durante tres años, las importaciones ilegales de gasolina y de bienes de consumo corriente entre otros crearon solidaridades espaciales y costumbres en el abastecimiento que no fueron abandonadas con el fin de la dictadura y la normalización de la situación en Haití. El retorno del gobierno civil fue saludado por los dominicanos como la oportunidad de un nuevo despegue en las relaciones entre las dos capitales, lo que fue acompañado de un refuerzo de los intercambios comerciales, culturales y políticos. Puede decirse que, desde principios de los años 90, **la región fronteriza pasa de una situación de una línea cerrada, regida casi exclusivamente por consideraciones geopolíticas, a otra más abierta en que estas consideraciones continúan existiendo, pero comienzan a mezclarse con intereses mercantiles, contactos culturales y actividades de caracteres diversos.** Es en esta perspectiva que hay que ver la reactivación de la Comisión Mixta<sup>5</sup> en 1996 luego de un largo letargo debido a la falta de interés por los asuntos insulares.

Del lado dominicano, la cuestión fronteriza sigue siendo un ámbito de preocupación por parte del Estado y toma una gran importancia por el reequilibrio del espacio nacional y la calidad de las relaciones con Haití. En particular, la creación de la DGDF (Dirección General de Desarrollo Fronterizo) demuestra la voluntad política aún incipiente pero loable por desarrollar nuevas instituciones estatales especializadas. Hay que señalar que uno de los factores importantes en este cambio es debido a la acción de la sociedad civil y de ciertos actores políticos que, tras la caída de los Duvalier, desarrollaron y modificaron el marco de relaciones con Haití. En ese sentido, cabe mencionar a los intelectuales y hombres políticos vinculados con el pensamiento democrático dominicano, que aportaron su solidaridad a la democracia haitiana y contribuyeron con la

---

<sup>5</sup> La Comisión Mixta Domínico-Haitiana es una institución bilateral que funciona bajo los auspicios de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los dos países y cuya función es permitir una cooperación intersectorial. Está organizada en comités interinstitucionales que tratan cada uno aspectos de la relación domínico-haitiana. Los diferentes temas tratados por esos comités son: intercambios comerciales, medio ambiente, salud, educación, turismo, migración.



creación de un clima adecuado para el mejoramiento de las relaciones entre los dos países. En lo adelante, la sociedad civil se convierte en un actor importante en la dinámica de esas relaciones, actividad que anteriormente era monopolizada por los gobiernos.

La metodología utilizada en el marco de este Inventario consistió en la combinación de una visión basada en un enfoque sistémico donde el objeto espacial es tomado en cuenta como un todo orgánico y un conjunto de herramientas concretas tales como entrevistas estructuradas en misiones en el terreno y grupos focales, además de varias reuniones de validación. Se parte, en efecto, de un método donde la información no es válida si no ha sido compartida, para luego ser verificada, enriquecida y difundida. De tal modo, la difusión de la información fue producto de la organización de los talleres destinados a una población dada y compuesta de diferentes grupos de actores: elegidos locales y sociedad civil, gobiernos, ONG, agencias de financiamiento internacional. Este enfoque toma en cuenta el hecho de que el proceso de interacción es creador de sinergias y constituye un lugar propicio para la concertación y el diálogo.

En definitiva, la visión adoptada permitió que este inventario se realizara desde una perspectiva doble: Por una parte, una revista documental que compila el conjunto de informaciones relacionadas con la problemática<sup>6</sup>, y por otra parte, un análisis de las tendencias ligadas a lo transfronterizo: la movilidad de personas y de mercancías evidencia que el proceso transfronterizo no afecta de manera continua ni homogénea la región y, según la vitalidad de los flujos, diferentes tipos de paso fueron identificados del norte al sur.

## **2 Revisión documental.**

Luego de haber sido olvidada durante más de medio siglo, la cuestión fronteriza retoma la palestra como preocupación académica y de acción social. Hasta época muy reciente, puede constatarse una gran laguna en cuanto a las investigaciones sobre la frontera. Haitianos y dominicanos han vivido de espaldas uno del otro, ignorándose en los planos académicos e intelectuales, con una frontera de aproximadamente 380 kilómetros de largo con dos siglos de existencia. En consecuencia las fuentes de estudios son aún escasas, y sin lugar a dudas inferiores a la demanda de conocimientos que se va produciendo en ambos países.

---

<sup>6</sup> Aparte de la revista documental, INESA y FLACSO realizaron un informe que compila el conjunto de textos encontrados en el marco de este estudio. Se trata de una Guía de Lectura que facilita una especie de base de datos sobre los documentos producidos acerca de la problemática dominico-haitiana y la cuestión fronteriza.



Hacer un inventario se convierte, entonces, en conocer la evolución de las preocupaciones coyunturales tanto de las elites como de las relaciones intergubernamentales. El difícil acceso a la región fronteriza, la ausencia de estadísticas fiables y el desinterés general de las relaciones entre los Estados, ocultó en gran medida la realidad socioeconómica de los intercambios fronterizos. Su crecimiento, acompañado con la presencia de más de medio millón de haitianos o personas de origen haitiano en República Dominicana, parecen haber dado un giro en los procesos de investigaciones científicas bilaterales con la implicación de investigadores haitianos, dominicanos y extranjeros<sup>7</sup> en lo que se refiere a la singularidad de la cuestión fronteriza en el contexto de la insularidad compartida entre Haití y República Dominicana. La compilación documental elaborada en este capítulo ha sido realizada con la ayuda de una compilación de más de 300 documentos. Estos fueron localizados no sólo en las bibliotecas de República Dominicana y Haití, sino también en aquellas que se encuentran fuera de la isla, aunque con un predominio cuantativo y cualitativo de las fuentes dominicanas.

De todos los temas inventariados en esta revisión documental, sobresale la cuestión migratoria tanto en el enfoque sociológico como en el que se refiere a las violaciones de los derechos de los trabajadores. El asunto de la delimitación fronteriza aparece como un elemento de preocupación sobre todo para los autores dominicanos.

Según la época, la naturaleza y los temas de preocupación varían de la forma siguiente:

- ü Período de Trujillo (1930-1961): La mayoría de la bibliografía aborda la cuestión de la masacre de haitianos en 1937 y la firma del acuerdo de delimitación fronteriza<sup>8</sup>. El tono de la literatura de esta época es predominantemente justificativa de las políticas trujillistas de « dominicanización de la frontera ».
- ü Los años 60 y 70 reflejan los intereses de la época por lo que la mayoría de documentos tratan sobre los programas de inversión por parte del gobierno, el azúcar, la contratación de braceros haitianos y los albores de la industrialización bajo el manto de poderosas barreras aduaneras.
- ü Años 80: el aspecto migratorio y los análisis sobre las violaciones a los derechos de la persona, sobre todo de los « braceros » son

---

<sup>7</sup> Ver Anexo I: Repertorio de documentos sobre Haití y RD.

<sup>8</sup> Ver el Informe sobre la compilación de Acuerdos y Tratados entre Haití y RD.



temas de gran preocupación tanto del lado dominicano como del haitiano.

- ü Años 90: La intensificación de los intercambios y la diversificación de los vínculos que unen a los dos sistemas espaciales orientaron los análisis hacia la evaluación de los intercambios para poder despejar las líneas de fuerza de la organización del espacio insular. A partir de análisis recientes, puede verse la aparición de nuevos circuitos y la preparación de nuevos ejes entre los dos territorios. No obstante el interés que se ha despertado en la cuestión, la región sigue siendo desconocida.



Este capítulo ha sido organizado siguiendo el criterio de varios enfoques a la hora de presentar los temas que han preocupado a los diferentes autores y organismos que han tratado y estudiado la problemática domínico-haitiana. Luego de una breve presentación de los recursos electrónicos existentes, el capítulo termina haciendo énfasis en aquello que no existe y que debería favorecer un mejor conocimiento de la frontera y de la problemática transfronteriza.

## **2.1 El enfoque político y diplomático.**

Es el enfoque más adoptado para abordar la temática fronteriza, es por cierto el más antiguo. Se trata de la consecuencia del carácter progresivo del establecimiento de un trazado oficial. Desde los juristas coloniales a los agentes consulares acreditados por ante los gobiernos insulares, la cuestión fronteriza ha jugado un papel esencial en relaciones de cliché, cómodas, que tienden a opacar en vez de aclarar la situación. La obra de Price Mars constituye la respuesta más acabada de la intelligentsia haitiana ante el desprecio demostrado por las elites dominicanas del período trujillista. Esta obra ha permitido la exposición clara de los elementos de la geopolítica haitiana vis-à-vis la parte dominicana. Más recientemente, el libro de Jean-Marie Théodat (2003), sobre el período 1804-1916 permite retomar el debate sobre la articulación de una insularidad común en dos espacios distintos: la obra muestra las modalidades del desdoblamiento de la insularidad que se convierte en aislamiento mutuo.

## **2.2 El enfoque sociológico, antropológico y cultural.**

Este enfoque es más reciente, data de 1970, en el momento en que la situación de los haitianos emigrados en República Dominicana se convirtió en un tema de preocupación social dada las condiciones inhumanas impuestas a la mano de obra de los bateyes. Este enfoque contiene ante todo títulos en español y en inglés. Se trata de un período en el que Haití estaba bajo la dictadura política, y sus consecuencias en el plano intelectual y científico. Los investigadores haitianos (salvo los casos de Susy Castor, Michel Hector, Gerard Pierre-Charles), preocupados por la cuestión política de la dictadura y la economía de la miseria de la gran mayoría, relegaron la cuestión fronteriza y la suerte de los exiliados en tierra dominicana. Los autores indicados, por el hecho de haber vivido en México, tierra hispano parlante se sensibilizaron más con la cuestión dominicana.



Sin embargo, en República Dominicana, autores como Juan Bosch, Emilio Rodríguez Demorizi, Rubén Silié, Franc Baez Evertz, Bernardo Vega, Cordero Michel, Moya Pons, etc. y autores extranjeros como Michiel Baud, André Corten, Candler, Logan, Mintz, Murray, testimoniaron gran interés por la cuestión bilateral, considerada en la medida de las dos culturas concebidas como entidades antagónicas irremediablemente separadas por la cultura, la historia y la política.

Este enfoque conlleva también la reevaluación de la parte del componente africano en la cultura dominicana, que fue presentado durante la dictadura como exclusivamente blanca e hispánica. Autores como Estevan Deive, Dore Cabral, Max Puig, entre otros, buscaron reconciliar la mentalidad colectiva dominicana con la ascendencia africana de su cultura popular. Ese grupo de intelectuales se interesó en la cuestión fronteriza teniendo como punto de partida la situación de los inmigrantes haitianos y el deseo de encontrar una visión más adecuada de la frontera y las relaciones fronterizas.

Del lado haitiano, la cuestión diplomática y política ha sido objeto de tan pocos estudios que se deduce que para los haitianos no hay ningún « problema dominicano » que sea real, puesto que el asunto de la frontera fue resuelto con la firma del acuerdo de 1929, que fue saludado y bendecido por la Iglesia a través del Vaticano. Aparte de la cuestión migratoria, los haitianos tienen pocas oportunidades de oír mencionar al país vecino. Las pocas veces que la prensa toca el tema lo hace en referencia a las relaciones de los Estados.

En este contexto, no es sorprendente que se encuentren pocos escritos por parte de haitianos, lo que también está determinado por la dispersión de la clase intelectual haitiana, ausente de la escena nacional por causa de exilio y particularmente ciega en cuanto a los problemas de las relaciones bilaterales insulares. La República Dominicana despertaba cierto interés en los investigadores en lo que concierne a los cortadores de caña, sus condiciones de trabajo y contratación. La frontera como tal permanecía siendo un lugar desconocido donde nadie tomaba el riesgo de ir debido al estrecho control ejercido por los militares de ambos bordes sobre toda persona extraña a la zona.

### **2.3 El enfoque económico, social y geográfico.**

Es el enfoque con más frecuencia se adopta en lo más reciente. Da testimonio de la preocupación suscitada por la situación de las regiones fronterizas a gran escala. La expulsión forzada de inmigrantes haitianos y el creciente tránsito de viajeros y mercancías dan a la región fronteriza



una nueva importancia cuya mayor prueba es el giro del centro de gravedad de las investigaciones científicas. Cada vez son mayores los informes y estudios conjuntos que buscan definir las prioridades en materia de organización e infraestructuras. Los libros tendentes a hacer la síntesis de la materia todavía no han sido elaborados pero los esfuerzos se encaminan a tomar en cuenta la perspectiva transfronteriza y el marco insular global. Hay que apuntar en ese orden el trabajo de asociaciones y ONG que obran en favor de las poblaciones y que enmarcan incluso sus reivindicaciones. Esas asociaciones producen numerosos coloquios y seminarios para intercambiar puntos de vista y compilar los datos relacionados con la problemática transfronteriza. Los poderes públicos y las instituciones internacionales (PNUD, USAID, ACDI, UE, GTZ, etc.) producen también informes de síntesis con un objetivo prospectivo. Las localidades fronterizas dominicanas han sido objeto de dispositivos que buscan su organización con miras a sacarlas del aislamiento y el olvido. Esas políticas son precedidas de estudios de factibilidad que son aprovechados para hacer el inventario de las condiciones sanitarias y sociales.

Los pioneros en este ámbito son los geógrafos Georges Anglade, Denis Audette y Rafael Emilio Yunen, que realizaron un estudio comparado sobre la producción del espacio en los dos países. Este trabajo condujo a la realización de un mapa de síntesis que traza las líneas de fuerza de la organización espacial y de las huellas de los procesos económicos y sociales, a su vez indisociables de los respectivos contextos políticos. Sobre el mapa de síntesis mencionado, la región fronteriza aparece en el vacío con algunos discretos pasos de hombres y mercancías que para entonces (1982) se limitaban a intercambios de proximidad.

Desde entonces, las cosas han cambiado y los autores se interesan más de las cuestiones relativas a las mutaciones espaciales y regionales que se han producido desde hace más de una década en las relaciones bilaterales. Margareth Mathurin, Rémy Montas y Raymond Lafontant(1994), Alex Bellande (2001), Gilles Damais (2002), Jean-Marie Théodat y la iniciativa reciente del LAREHDO (2002), dan testimonio de ese nuevo interés que demuestran los investigadores haitianos sobre el tema de la frontera. Otros actores e instituciones como el ICEF contribuyen con sus investigaciones sobre el terreno a enriquecer el cuerpo aún flaco de investigaciones relacionadas con la singularidad de la cuestión fronteriza.

En República Dominicana, los temas fronterizos desde la perspectiva antes mencionada han tenido un avance especial desde FLACSO a partir



de los trabajos de Sobeida de Jesús, Rubén Silié y Haroldo Dilla investigadores de FLACSO, todos los cuales aparecen relacionados en la bibliografía adjunta. En ese ángulo, se hacen encuestas sobre el terreno para evaluar el nivel de pobreza, de infraestructuras sanitarias y la implicación en el tráfico transfronterizo de la población de la zona fronteriza, que en República Dominicana es una de las más desfavorecidas en cuanto a las inversiones se refiere. Al realizar una coordinación efectiva de investigaciones, FLACSO ha logrado avances muy significativos en la investigación que exceden los que se han producido en Haití, dada la falta de recursos y la dispersión institucional en este país.

Además de FLACSO, se destacan otras instituciones académicas como el Centro de Estudios Regionales y Urbanos de la PUCMM, que logró estudios sistemáticos en varias ciudades fronterizas y que constituyen puntos de referencias obligados para los estudios fronterizos.

En ese enfoque, los asuntos más abordados tienen que ver con la fragilidad del medio ambiente fronterizo, la gestión de los recursos, la precariedad de las condiciones de vida en una región encerrada cuyo relieve es montañoso, la ocupación extensiva de los suelos, la situación urbana y el marco informal de los intercambios.

Sin lugar a dudas en ambos países existe un vacío de producción académica y técnica sobre la viabilidad económica de las regiones y localidades, que permita un acercamiento más cuidadoso al tema del desarrollo sostenible local.

## **2.4 La revisión cartográfica.**

Es el enfoque menos utilizado. Los mapas tienden a presentar una parte de la isla como si la otra no existiese o perteneciera a otro continente. Los únicos mapas sobre toda la isla son antiguos y se refieren en general a la cuestión de la delimitación. La época colonial produjo una gran cantidad de mapas pero no están disponibles aquí y para ubicarlos hay que ir a los archivos de las antiguas metrópolis (Biblioteca Nacional (París), Archivos de la Francia de Ultramar (Aix-en Provence), Biblioteca Nacional (Madrid), Archivos de Indias Occidentales (Sevilla). De ahí que haya una nomenclatura detallada de las posiciones litorales y de las posibilidades de la infraestructura portuaria. Desde el mapa de Casimiro de Moya de 1903 (que participó en la comisión que trazó los límites entre los dos países), parece que los mapas dejaron de ser una preocupación durante más de un siglo. La iniciativa de De Moya se debió a una petición del dictador Trujillo para la realización de un mapa sobre la « Isla de Santo Domingo », producida en Nueva York en 1952. Luego aparece el mapa



de Yunen y Anglade (1982), sin que nada surgiera en el intervalo. Los mapas conjuntos reaparecen con los trabajos de Jean-Marie Théodat, pero sólo se refieren al siglo XIX. La cartografía íntegra<sup>9</sup> de la zona fronteriza sigue siendo escasa.

Lo que de antemano podemos avanzar es el carácter trunco de la cartografía insular. Los mapas topográficos de 1/500 000 de los dos países, realizados por el Defense Map Agency (DMA) dejan a veces ciega a cada una de las partes que pertenecen a un país u otro. Los mapas turísticos disponibles, salvo el notorio caso de una edición alemana, presentan sistemáticamente a cada país de forma separada, lo que refuerza la engañosa idea de una doble insularidad. En República Dominicana, el Instituto Cartógrafo Nacional (Santo Domingo) y la PUCMM<sup>10</sup> (Santiago y Santo Domingo) ofrecen una representación gráfica bastante pertinente sobre la realidad económica, geográfica y social del país, pero por razones estratégicas evidentes, el lápiz de los cartógrafos no cruza la frontera.

Como resultado de este trabajo, FLACSO ha elaborado o actualizado una colección cartográfica sobre las provincias fronterizas dominicanas que se ofrece como anexo en este trabajo, y que constituye la recopilación más completa conseguida hasta la actualidad.

En Haití, desde los mapas temáticos realizados en 1982 por la DATPE<sup>11</sup> con la ayuda de la cooperación francesa, hubo el Atlas de Haití publicado en Bordeaux en 1985 bajo la dirección de Christian Girault, más un retraso mayor de veinte años antes de la creación del UTSIG<sup>12</sup>, que viene a llenar una laguna de manera notoria. Pero como sus colegas dominicanos, los cartógrafos haitianos permanecen confinados en su lado de la frontera y se desinteresan del resto. La necesidad de un mejor conocimiento del otro nunca ha sido puesta en boga entre ambas naciones. Si hoy existe un proceso de acercamiento, se ganaría mucho con la producción de una cartografía precisa de la frontera y una representación global de la isla en los mapas temáticos permitiría el establecimiento de interesantes comparaciones.

---

<sup>9</sup> Cabe mencionar la existencia de un Atlas del Noreste, de Loic Menanteau, interesante para el análisis de la frontera dado el papel que tiende a jugar la pareja Ouanaminthe-Dajabón en la dinámica fronteriza.

<sup>10</sup> Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

<sup>11</sup> Unité de Télédétection et de Systeme d'Information Géographique.

<sup>12</sup> Unité de Télédétection et de Systeme d'Information Géographique.



## 2.5 Las fuentes de información de Internet.

Partiendo de los sitios electrónicos consagrados a los asuntos haitianos y dominicanos, hoy es posible encontrar una información bastante compleja y abundante sobre la temática. Sin embargo, no hay ningún sitio electrónico que esté consagrado al tema de la cuestión fronteriza. Con frecuencia, hay que leer entre líneas para poder acceder a una información pertinente.

Pueden consultarse con interés los sitios electrónicos de varios órganos de prensa, a saber:

- § [www.listindiario.com](http://www.listindiario.com) : es el sitio de un gran periódico dominicano. Su rúbrica *Provincias* tiene frecuentemente referencias a la región fronteriza con Haití.
- § [www.metropole.com](http://www.metropole.com) : sitio de informaciones generales sobre Haití
- § [www.haitipress.net](http://www.haitipress.net) : sitio de informaciones sobre Haití.
- § [www.medialternatif.comunica.org/alterpresse](http://www.medialternatif.comunica.org/alterpresse): sitio de Informaciones sobre Haití.

Los sitios que se enumeran a continuación contienen un interés más específico y permiten la puesta al día en los ámbitos académicos y científicos. Las bases de datos que estos contienen son revisadas con regularidad.

- § [www.dominicana.com](http://www.dominicana.com) : fuentes de informaciones estadísticas, económicas y políticas sobre la República Dominicana.
- § [www.one.com](http://www.one.com) : ofrece una de las informaciones más pertinentes sobre las provincias, incluyendo aquellas fronterizas.
- § [www.cedopex.com](http://www.cedopex.com) : contiene informaciones sobre los intercambios comerciales entre ambos países.
- § [www.secrex.com](http://www.secrex.com) : sitio oficial que contiene informaciones sobre las cuestiones diplomáticas y las relaciones bilaterales.
- § [www.lanic.com](http://www.lanic.com) : sitio universitario estadounidense que ofrece informaciones sobre los países de América Latina.



Algunas ONG tienen también un sitio electrónico donde se intercambian informaciones sobre los ámbitos de acción de las mismas. Ofrecen el acceso a documentos y boletines periódicos.

- § [www.garrhaiti.org](http://www.garrhaiti.org): Aquí puede encontrarse información sobre las repatriaciones, comunicados y actividades realizadas en el local del GARR y en la región fronteriza (conferencias, coloquios, etc.), informaciones sobre la migración haitiana, libros e informes disponibles en su biblioteca.
- § [www.redhjacquesviau.org](http://www.redhjacquesviau.org) : Aquí puede encontrarse la lista de las organizaciones miembros de la red y documentos jurídicos sobre los asuntos migratorios. Esta red anima un Foro de discusión interactivo y contiene un boletín disponible en línea.
- § [www.haiti-info.org](http://www.haiti-info.org) : Este sitio ofrece informaciones generales sobre Haití. Hace una especie de compilación de lo publicado por los medios escritos y audiovisuales sobre Haití. ( Le Monde, Associated Press, etc.)

En síntesis, a pesar de las iniciativas de ciertas instituciones para mantener a la opinión pública informada sobre las relaciones entre los dos países, cabe notar que la publicación de informaciones regulares sobre la frontera sigue siendo una necesidad para el análisis continuo de la problemática que envuelve. De ahí que aún persistan algunas limitaciones para lograr un mejor conocimiento de la problemática. Esto se debe de forma particular a los factores siguientes:

- § Dificultad de acceso a los documento vinculadas a :

La gran dispersión de documentos dada la ausencia o dispersión de centros de información o de instituciones que trabajan la problemática de las relaciones domínico-haitianas.

Las instituciones públicas: ministerios, secretarías de Estado, organismos y agencias internacionales, ONG, que producen la poca cantidad de informaciones existentes sobre la región fronteriza no han creado centros de documentación destinados al archivo y difusión al público en general de los estudios realizados sobre los temas en cuestión.

La implicaciones de este tipo de carencias son evidentes: muchas informaciones técnicas muchos resultados de investigaciones y de consultas se pierden o se quedan en manos de funcionarios, investigadores y consultores para un uso exclusivo o personal. Esta



situación origina la repetición de los trabajos y plantea el problema de la acumulación de investigaciones.



§ En los archivos de algunas bibliotecas nacionales, se encuentran algunos documentos antiguos.

- Finalmente, hay que agregar que las informaciones encontradas tienen más bien un carácter disperso y no se refieren mucho a las regiones o provincias. La necesidad de disponer de informaciones separadas para un análisis más fino de la problemática fronteriza se evidencia con mayor intensidad tanto en Haití como en República Dominicana.

De hecho, la pobreza de fuentes, la dispersión de informaciones, la carencia de datos estadísticos confiables, evidencian la necesidad de reforzar las iniciativas en curso tendientes a la creación de centros de información y de observatorios en ambos países sobre las relaciones dominico-haitianas. Además, una investigación profunda y un censo confiable de los dos lados se vislumbran como herramientas útiles para proceder a las comparaciones pertinentes.

### **3 La Frontera: un inventario.**

El objetivo de esta segunda parte del informe es dar cuenta de la situación actual de la frontera a partir de la información existente. La diversidad de temas existentes nos obliga a análisis sectoriales de lo que constituye una realidad sistémica, déficit que pretendemos superar en las conclusiones. En todo momento se intenta una integración binacional de la información, aunque generalmente la información existente es desigual e inclinada favorablemente al lado dominicano. En total se identifican cinco temas: lo político-administrativo, el medio ambiente de la frontera, la demografía y la migración, la economía de la frontera y la dimensión cultural de la misma.

#### **3.1 La zona fronteriza: aspecto jurídico-político y administrativo.**

##### **3.1.1 Régimen jurídico político de la frontera.**

El derecho internacional define la frontera como el límite del territorio sobre el cual el Estado puede ejercer su soberanía nacional de manera plena y completa. La frontera tiene entonces una importancia específica respecto al resto del territorio porque lo rodea y debe protegerlo del exterior. De ahí que la zona fronteriza sea por lo general considerada como una zona donde la cuestión de la seguridad nacional es más presente que en el resto del territorio. Se considera que la presencia del



Estado es allí reforzada para poder asegurar su seguridad nacional y permitir una colaboración con el Estado limítrofe.

*En este sentido, no existe propiamente un régimen jurídico fronterizo binacional, ni siquiera delimitaciones oficiales acerca de lo que se debe considerar como una región fronteriza para usos generales. En cambio, en ambos países predomina una visión geopolítica de la frontera, concebida como espacio de condensación de las relaciones entre los dos países. Como veremos más adelante, en Haití esta situación es más grave que en República Dominicana, debido a la casi completa orfandad legal específica. En República Dominicana lo que pudiera asemejarse a tal régimen está constituido por una infinidad de leyes, decretos, reglamentos, etc., regularmente solapados y que en ocasiones fueron promulgados cuando la realidad fronteriza era muy diferente a la actual.*

En el caso dominicano la zona fronteriza es considerada para algunos fines como las cinco provincias limítrofes (Montecristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales) mientras que en otros casos se agregan las provincias de Bahoruco y Santiago Rodríguez, con condiciones socioeconómicas similares y cierta afinidad histórico/cultural con las primeras.

Para República Dominicana, las disposiciones legales que rigen la vida fronteriza pueden ubicarse en tres tipos de procedencia:

- Ø aquellas disposiciones que rigen aspectos generales de la vida nacional y que interfieren de manera particular en la frontera (por ejemplo, legislaciones referidas a la administración central estatal o de municipios, medioambientales, migración, etc.);
- Ø aquellas disposiciones que corresponden fundamentalmente a la frontera en cuanto límite entre dos naciones (es el caso de los acuerdos sobre límites);
- Ø aquellas disposiciones que son particulares a la frontera como zona especial dentro de la República Dominicana (legislaciones desarrollistas).

### **3.1.1.1 Régimen en Materia de Delimitación Fronteriza y de Seguridad Nacional.**

Las negociaciones llevadas a cabo con la finalidad de definir la línea que divide los territorios que hoy conocemos como República Dominicana y Haití se prolongaron por más de trescientos años. Los primeros intentos



de regulación tuvieron lugar por el 1631 y la delimitación definitiva se alcanzó en el 1936. Durante este lapso de tiempo se acordaron, ratificaron y desearon un gran número de acuerdos, convenios, tratados, etc.

En la actualidad, el Acuerdo Binacional de Limitación Fronteriza de 1929; el Acuerdo de Paz y Amistad Perpetua y Arbitraje de 1929 y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Limitación fronteriza de 1936 establecen los puntos específicos por los cuales pasa la línea divisoria entre ambos Estados. A través de estos acuerdos se:

1. Prohíben las construcciones en una franja a ambos lados de la frontera
2. Prohíben las construcciones de fortificaciones y obras de guerra en la mencionada franja. Exceptuando los cuarteles y alojamientos para los militares que vigilan la frontera
3. Prohíben la construcción de obras que pudieran modificar el curso de las aguas comunes o alterar el producto de sus fuentes
4. Escoge el arbitraje como instrumento para la solución de las diferencias de carácter internacional que no estén comprendidas dentro de la jurisdicciones internas de ambos Estados
5. Ordena la construcción de una Carretera Internacional sobre la línea fronteriza

En materia de *delimitación marítima*, la Convención sobre el Mar y la ley 186 del 13 de septiembre de 1967 con su modificación (ley 573) del 1 de abril de 1977 regulan, lo concerniente a la frontera marítima en los extremos norte y sur.

El principal organismo relacionado con la seguridad en la frontera en la República Dominicana, es la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas, la cual hasta el año 2000 se encargaba de supervisar la ejecución hasta de las políticas de desarrollo llevadas a cabo en la zona.

### **3.1.1.2 Régimen jurídico en materia de desarrollo fronterizo.**

*El régimen jurídico en materia de desarrollo en la frontera tiene una inclinación hacia el incentivo para la instalación de empresas, especialmente de zonas francas, y proyectos de desarrollo turísticos. En ese sentido se han erogado diferentes leyes y decretos.*



El artículo 7, sección III de la Constitución de la República Dominicana establece el marco general para el desarrollo en la frontera. Dicho artículo declara de interés nacional el desarrollo económico y social del territorio a lo largo de la línea fronteriza.

Además de la Constitución Dominicana, las leyes 117 y 28-01 contribuyen a la definición de dicho marco general. Por su lado, la ley 117 crea una definición espacial de la frontera compuesta por las cinco provincias limítrofes (Montecristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales) más Bahoruco y Santiago Rodríguez. La única contribución concreta de esta ley marco fue la declaración del 2000 como año de la frontera y la solicitud al gobierno de priorizar en el presupuesto nacional diferentes obras en la zona.

Por su lado, la ley 28-01 del primero de febrero del 2001 creó lo que se denominó zona especial de desarrollo fronterizo. Esta ley partió de la necesidad de adoptar medidas para estimular las realizaciones de diversos proyectos que aprovecharan los recursos de la zona y las obras de infraestructura ya construidas, con la finalidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la zona.

Además del marco general, existe una serie de leyes generales, con atribuciones particulares para la frontera, que guardan relación con la concepción de desarrollo fronterizo instrumentada por los diferentes gobiernos. Entre ellas, se debe mencionar las leyes relacionadas con las zonas francas y el turismo.

La instalación de empresas de zonas francas en la frontera está regida por varias leyes y decretos. La ley 8-90 del 15 de enero del 1990 sobre zonas francas diferencia a las zonas francas establecidas en la frontera de las demás y les otorga incentivos especiales. Además de los incentivos generales que reciben todas las zonas francas en el país, las fronterizas gozan de:

1. Un período más largo de exención de impuestos (20 años),
2. Subvención de los parques industriales en la región,
3. Asignaciones de cuotas de exportación de manera preferencial,
4. Clasificación como zonas francas especiales,
5. Tasas preferenciales de interés,
6. Exoneración de equipos y materiales de construcción utilizados en la construcción de viviendas para empleados y trabajadores en la región, etc.



El sistema jurídico de zonas francas les permite exportar al mercado local hasta el 20% de los productos fabricados en el territorio nacional y el 100% de los productos no fabricados en el país, aunque estas deben cumplir con el pago de los impuestos correspondientes.

Por otro lado, según la resolución 9 del 2001 de la Secretaría de Trabajo, las zonas francas fronterizas pagan un salario mínimo inferior al de las demás zonas francas del país.

En Haïti, en lo relativo a la cuestión de la zona franca, el parlamento haitiano dictó una ley para facilitar dicha instalación en la zona fronteriza, sobre todo en Maribahoux y en el Noreste.<sup>13</sup>

El otro de los ejes proyectado para el desarrollo de la frontera es el turismo, en este sentido se han erogado varias leyes y decretos declarando diferentes partes de la frontera como polos turísticos. La ley 241 del 19 de noviembre del 1984 creó el polo turístico número 5 que incluye la provincia Montecristi, el decreto 3327 del 19 de septiembre del 1985 delimitó el polo turístico de Barahona, la ley 332 del 1991 creó el polo turístico número 4.

Aunque existen varias instituciones que legalmente se encargan de la frontera como totalidad, como zona (la Comisión de Fronteras, la Comisión Mixta Bilateral, el Departamento de Asuntos Haitianos de la Cancillería, etc.), la Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF) es actualmente la encargada de ejecutar las políticas de desarrollo en la zona. La DGDF fue creada por el presente gobierno (Hipólito Mejía 2000-2004) mediante el decreto presidencial 443-00 del 16 de agosto del 2000.

### **3.1.1.3 Marco jurídico en materias de economía y comercio fronterizos.**

*El régimen jurídico fronterizo en materias comercial y económica está regido por leyes, decretos, resoluciones y normas generales, hechas para todos los casos y sin tomar en cuenta las características particulares de la zona fronteriza.*

El 2 de diciembre de 1999 los ministros de agricultura de ambos Estados y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

---

<sup>13</sup> Cette décision politique fait encore l'objet de rejet de la part de la population de la zone et encore de débats entre les institutions (GARR, PAPDA, Sant Pon...) qui interviennent sur la frontière. La INESA a publié dans le cadre de son supplément mensuel en partenariat avec le quotidien Le Nouvelliste deux numéros portant sur la question de Zone Franche et en particulier sur celle dont l'installation est prévue à Ouanaminthe et qui a donné lieu à cette loi sur les zones franches en Haïti.



firmaron en Santo Domingo un Convenio de Cooperación Técnica en materia de Sanidad Agropecuaria cuyos objetivos son: el intercambio de información en diferentes áreas, capacitación técnica, establecimiento de programas conjuntos de educación y divulgación en aspectos relacionados con la cuarentena animal y vegetal y la identificación de programas y/o proyectos específicos.

Al igual que la importación de vegetales, la entrada al país de animales en pie o matado en principio está prohibida y toda entrada está sujeta a permiso de importación emitido por la Secretaría de Agricultura (decreto 5304 del 29 de agosto del 1948 publicado en la Gaceta Oficial 6829). El decreto 6775 del 30 de agosto de 1950 establece las normas para la importación de animales, sub-productos de origen animal, forrajes, plantas vivas y muertas. Por otro lado, la ley 4030 del 19 de enero de 1955 declaró de interés público la defensa del ganado nacional.

Además de los mencionados, la Secretaría de Estado de Agricultura, a través de los años, ha dictado una serie de resoluciones y normas para la administración de la importación de productos animales y vegetales. Generalmente, estas leyes, decretos y resoluciones son mencionados por los grupos que se oponen a la entrada de animales por la frontera dominico – haitiana.

Por otro lado, y no obstante que es una función propia de las aduanas, las exportaciones por la frontera dominico - haitiana son supervisadas, manejadas y controladas por el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX).

La Ley 3489 sobre de Aduanas es la que rige todo lo relacionado con los asuntos aduanales del intercambio comercial entre República Dominicana y Haití. Esta ley fue erogada el 14 de febrero de 1953 y marca las pautas para el desempeño de las oficinas, requisitos de exportación e importación, etc. Es una ley obsoleta e inadecuada que se mantiene vigente a pesar de que se han realizado varios intentos de modificación y derogación.

En 1996 fue creada la Comisión Mixta Bilateral la cual tiene un área de trabajo especializada en los temas fronterizos y de intercambio comercial bilateral. La declaración conjunta Balaguer – Preval del 13 de marzo del 1996 creó la Comisión que luego fue oficializada por el decreto 201-96.

Dentro del ámbito de la Comisión Mixta Bilateral fue creado la subcomisión Técnica Inter - Institucional sobre Asuntos Migratorios y Fronterizos, cuyo fundamento se basa en la importancia de las



actividades comerciales para las poblaciones fronterizas, principalmente los complejos binacionales de Dajabón / Ouanaminthe, Elías Piña / Belladère y Jimaní / Malpasse. La subcomisión se plantea, entre sus principales objetivos:

1. Determinar los días y lugares para la comercialización
2. Establecer sistemas de control para el flujo de migrantes y para la emisión de tarjetas de paso a comerciantes fronterizos.
3. Delimitar o circunscribir las áreas reservadas para las ferias comerciales.



Por otro lado, el 11 de febrero del 2000, el Centro Dominicano de Promoción de las Exportaciones (CEDOPEX) y la Cámara de Comercio e Industria de Haití suscribieron un acuerdo de Cooperación, Intercambio y Ayuda Recíproca a través del cual se comprometieron a promover el comercio, las inversiones, el intercambio de información y otras formas de cooperación económica en beneficio de ambas organizaciones y de ambos países.

Además, existen diversas propuestas legales relacionadas con el comercio y en general la economía fronteriza.

- El 19 de junio del 1998 los entonces presidentes dominicano y haitiano, Leonel Fernández y René Preval, firmaron un Acuerdo sobre Cooperación Aduanera y un Memorando sobre asuntos Migratorios y Fronterizos, pero ambos están pendientes de ratificación por ambos congresos nacionales.
- El 21 de abril de 1999 fue sometido un proyecto para la creación de un Instituto Agropecuario de Comercio e Incentivo Fronterizo que se encargue de investigar, evaluar y determinar la política fronteriza en materia comercial y de desarrollo humano que permita "dotar a la frontera de las condiciones materiales y existenciales que estimulen la repoblación de la región por parte de nacionales dominicanos y la repatriación pacífica de haitianos que actualmente ocupan los espacios físicos abandonados por las familias fundamentalmente campesinas".
- En el contexto de la Comisión Mixta Bilateral está pendiente de aprobación un acuerdo de Cooperación Aduanera, el cual ha sido ponderado por ambas partes para su aprobación en la próxima reunión de la Comisión. Dicho acuerdo contempla cooperación en la infraestructura aduanera, en el tráfico ilícito, en el intercambio de informaciones, en la administración aduanera, en aduanas coordinadas y en la lucha contra el contrabando.
- En ese mismo contexto, está pendiente de aprobación un Acuerdo Comercial. Según la parte haitiana, tenían que esperar concluir con el proceso de adhesión al CARICOM. Este acuerdo persigue, entre otras, crear las bases para un acuerdo de Libre Comercio entre las partes, establecer mecanismos que faciliten el comercio mutuo de bienes y servicios y solucionar los problemas que obstaculizan el comercio binacional.



### **3.1.2      *Marco general en materia de migración.***

El Modo Operativo del 21 de noviembre de 1939 cerró la frontera dominico -haitiana que hasta el momento había permanecido legalmente abierta para los nacionales de ambos países. A partir de éste se estableció la obligatoriedad de Carta de identificación, permiso de admisión y permiso de la policía para cruzar de un Estado al otro.

Los puertos terrestres fronterizos son lugares de paso de diferentes tipos de migrantes: braceros, jornaleros, turistas, repatriados, refugiados, etc. Estos flujos están regidos por leyes generales y particulares.

- Ley número 95 sobre inmigración del 14 de abril del 1939.
- Ley número 279, reglamento de ley de inmigración del 12 de mayo del 1939.
- Ley número 199 sobre tarjetas de turismo del 9 de mayo del 1966.
- Decreto 394 del 25 de octubre del 1982 sobre tarjetas de turismo.
- Acuerdo sobre la Contratación en Haití y la entrada en la República Dominicana de Jornaleros Temporeros Haitianos.
- Memorando de entendimiento para asuntos migratorios entre la República Dominicana y la República de Haití del 19 de junio del 1998, que separa las negociaciones migratorias del resto de las negociaciones, formaliza el Comité Técnico Inter - Institucional sobre Asuntos Migratorios y Fronterizos y Establece los puntos prioritarios para la negociación sobre el tema migratorio.
- Protocolo de entendimiento dominico-haitiano sobre los mecanismos de Repatriación del 2 de diciembre del 1999 por el cual República Dominicana se compromete a: 1) no repatriar en horas de la noche ni días feriados o domingos, 2) evitar la separación familiar, 3) repatriar por puestos fronterizos específicos, 4) tomar medidas para que los repatriados lleven sus efectos personales y no retenerles sus documentos de identificación, 5) entregar a los repatriados una copia con la orden de repatriación y 6) comunicar previamente a las autoridades haitianas acreditada en el país la orden de repatriación. Haití se compromete a: 1) reforzar y/o establecer puestos de inspección migratoria por donde se repatriaría, 2) establecer puesto de control para evitar el flujo de ilegales y 3) redoblar sus esfuerzos para dotar sus ciudadanos de documentos de identidad. Haití, por su parte, se compromete a recibir a los repatriados y a garantizar sus reubicaciones en lugares de origen.



Todo lo relativo a las migraciones es función exclusiva del Poder ejecutivo. La administración ejecutiva recae principalmente sobre la Secretaría de Estado de Interior y Policía a través de la Dirección General de Migración. En el 2002 fue introducido un nuevo proyecto de ley migratoria al Congreso Nacional, el cual incluye, define y regula a los migrantes fronterizos.<sup>14</sup>

### **3.1.3 Marco General en Materia de Medio Ambiente.**

En materia del manejo de las aguas compartidas, el marco general tiene fuentes internacionales y fuentes nacionales. En primer lugar, la República Dominicana como signataria de la Conferencia de Ginebra de 1923 se obliga a no afectar el derecho que compete a otro Estado dentro de los límites del Derecho Internacional y de igual modo no puede aceptar obras ejecutadas en el territorio de otro Estado que pudieran causarle perjuicio.

Por otro lado, la Conferencia de La Habana de 1928 y la Comisión Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), de las que es miembro la República Dominicana, establecieron la obligación de acuerdos para la utilización de las aguas de los ríos internacionales con finalidad industrial o agrícola. Dicho mandato no hace distinción entre ríos contiguos, sucesivos o en el territorio del Estado vecino, es obligatorio el acuerdo siempre que tal aprovechamiento pueda influir en el otro país vecino. Este principio fue ratificado por la Conferencia Interamericana de Montevideo (1933), la cual reconoce el derecho de los Estados al aprovechamiento de los ríos internacionales para fines industriales o agrícolas, siempre y cuando no perjudique el derecho igual del Estado vecino. En este sentido, la Conferencia obliga al país a comunicar, proveer la necesaria documentación y acordar con el país vecino al momento de proyectar la realización de obras de aprovechamiento de dichas aguas.

Las fuentes internas del marco general para el manejo de las aguas comunes están consignadas en el acuerdo de delimitación fronteriza de 1929 y su protocolo de 1936 y el acuerdo de Amistad y Paz Perpetuas y Arbitraje de 1929. Estos acuerdos:

1. Delimitan la soberanía sobre las aguas ubicadas en la frontera.

---

<sup>14</sup> Ce projet a été analysé lors d'une conférence organisée par le GARR, FLM avec la participation d'intellectuels des deux pays. Il est considéré comme un élément positif en matière de législation des droits des migrants haïtiens en République Dominicaine.



2. Establecen prohibiciones expresas para la construcción de obras que pudieran mudar la corriente de los ríos limítrofes o sucesivos de ambos países.

Además de lo relativo al manejo de las aguas, ambos países han acogido varias resoluciones y acuerdos internacionales que norman el uso de estos recursos compartido.

Por otro lado, la frontera posee una cuota muy importante de las áreas protegidas del país, y en ese sentido se han emitido varias leyes (64-00), decretos y reglamentos que rigen el manejo de dichas áreas.

Dentro del marco de los acuerdos de Lomé IV, la República Dominicana y Haití firmaron un protocolo de entendimiento sobre un Programa de Medioambiente Transfronterizo Dominico - haitiano (19 de febrero 1998) que se implementaría a partir del año 2000.

**Acuerdos sobre cooperación en materia social.** En el área de la educación se han firmado dos acuerdos, ambos en 1998. El primero más amplio, se refiere al intercambio de estudiantes, profesores, información, literatura y otros efectos relacionados con el desarrollo de la educación y el intercambio cultural. El segundo al intercambio entre las bibliotecas nacionales de ambos países. Han tenido un muy discreto desenvolvimiento práctico.

El área de la salud ha sido mucho más dinámica, en buena medida gracias a la intervención de organismos internacionales como la OPS.

Los acuerdos en el tema de salud anteceden a la formación de la comisión mixta. En 1994 se firmó el “Acuerdo de Jimaní” que establece planes a diferentes plazos en tres áreas: Control de zoonosis, Inmunización y el más amplio, conocido como Ambiente y Desarrollo Humano Sostenible. A estos se han ido agregando otros programas específicos, como es el caso de la campaña para la erradicación de la malaria y el programa sobre control y prevención del SIDA. Es un proyecto multidimensional conocido como “*Frontera solidaria para la salud*”. Los informes producidos por la OPS y la SESPAS indican resultados poco alentadores en estos programas a excepción del referido al control de la rabia y al SIDA. Se argumenta que las autoridades haitianas han sido poco eficaces y sus acciones han sido muy limitadas, lo que ha puesto en peligro el sentido binacional de estos esfuerzos.

#### **3.1.4 Acuerdos relacionados con otras áreas.**



Acuerdo sobre Servicios Postales Domínico-haitianos del 19 de junio del 1998. Persigue reglamentar los intercambios en materias de correos. No ha sido ratificado, está en el Senado desde el 14-01-99.

La Comisión Mixta Bilateral ha preparado un Convenio sobre Tránsito de Vehículos por la Frontera Terrestre y Devolución de Vehículos Robados o Retenidos Indebidamente. Dicho acuerdo fue propuesto por la República Dominicana y ha sido acogido favorablemente por ambas partes. Se espera que sea aprobado en la próxima reunión de la Comisión. El objetivo de dicho Convenio es evitar los robos y traslados ilegales de vehículos.

### **3.2 Medio ambiente de la zona fronteriza.**

La zona fronteriza Haití-República Dominicana está constituida por cuatro grandes áreas geográficas con relieve poco accidentado integradas por tres llanuras y una meseta, separadas por tres macizos montañosos que atraviesan los dos países de Este a Oeste.

- La parte Norte de la zona bajo estudio está constituida por una llanura seca integrada por el valle comprendido entre las cordilleras Septentrional y Central en República Dominicana y que desemboca en las llanuras del Norte y Noreste de Haití. El clima es aquel de la zona seca con una pluviométrica media anual de 900 a 1200 Mm., pero el nivel de precipitaciones desciende hasta un promedio de 500 Mm. en Fort Liberté. Siguiendo la clasificación ecológica de Holdridge, este tipo de clima corresponde al bosque seco sub-tropical. La vegetación está constituida por plantas espinosas (Bayahonda, acacia), suculentas (Cactus, raqueta, Pitas) en las zonas más secas, frutales (mangos, aguacates, tamarindo) y forestales (caoba, roble, fresno) en las zonas más húmedas. La tala intensiva de árboles de madera de fuego para la producción de carbón conlleva a una disminución de la capa arbolada, contribuyendo así a una desecación progresiva de los suelos. Como consecuencia, las especies como la bayahonda, la caoba y la acacia están en descenso y el guayacán prácticamente desaparecido.
- La llanura del Noreste está separada de la Meseta Central por las regiones de altura del macizo del Norte (que se eleva a más de 1200 metros) y Noreste haitiano y que se prolongan en la Cordillera Central en RD. Esta zona tiene las características del bosque húmedo de montaña según la clasificación ecológica de Holdridge. La pluviométrica oscila entre los 1800 y 2500 Mm. por año. Los cultivos de habichuelas, de arvejas congo y de maíz en estas zonas con relieve accidentado llevaron a una destrucción de



la vegetación arbórea original constituida principalmente por pinos, mangos y caoba. Esto trajo como resultado un fenómeno de erosión, llevando a una baja en el rendimiento de los cultivos y en el caudal de los ríos, particularmente en período de estiaje. Como consecuencia de la disminución de la capa vegetal permanente, varias especies animales, particularmente de aves, se estima que abandonaron su hábitat original.

- Al sur de la cadena del Norte y Noreste haitiano prolongada por la Cordillera Central en RD, nos encontramos con la Meseta Central haitiana que desemboca hacia el Este en una llanura de la Cordillera Central de la RD. Esta zona de mediana altitud, con relieve poco accidentado, dividida en dos grandes regiones ecológicas, La Alta Meseta Central, con altitud variable entre 200 y 400 metros y la Meseta Baja (alrededor de 200 m) está clasificada como zona de “bosque húmedo sub-tropical” según la clasificación ecológica de Holdridge. La intensificación del cultivo de arveja congo, maíz y habichuela tuvo sus repercusiones sobre la capa vegetal, principalmente en las vertientes. La presión por tierras para este tipo de cultivos conllevó a una intensificación de la tala de árboles, poniendo en peligro de desaparición algunas especies vegetales y animales. Sin embargo, la intensidad del fenómeno varía según los municipios de estas regiones.
- Bajando hacia el Sur, se encuentra el área de las llanuras costeras de Belle Anse y Anse Pitres, que continúan hacia el Este para encontrarse con la llanura de Pedernales en la República Dominicana.

### **3.2.1 Cuencas hidrográficas y ríos.**

Del lado dominicano, de acuerdo a la clasificación territorial productiva vigente, podemos encontrar cuatro cuencas principales.

- q La cuenca del Río Yaque del Sur, que nace en la Loma Rucilla, Cordillera Central y desemboca en la Bahía de Neiba, después de recorrer 183 Km, con un caudal promedio de 40 m<sup>3</sup>/seg. Es el río más importante de la costa sur y uno de los 4 principales del país. Su zona de influencia se caracteriza por la presencia de importantes aprovechamientos hidráulicos, cuyos beneficios se proyectan a regiones vecinas como Azua y la Hoya de Enriquillo.
- q La cuenca del Artibonito es la primera cuenca hidrográfica de Haití y la quinta en importancia en República Dominicana, y se origina en el Alto del Maniel, a once kilómetros del Pico Nalga de Maco. Está constituida por las subcuencas de los ríos Chacuey, Masacre,



Guayabo y Artibonito. Dentro del contexto, se encuentra el río del Artibonito, que se constituye en frontera con Haití. A partir de Pedro Santana y Bánica, este río sigue un curso paralelo a la carretera internacional, penetrando en Haití después de 68 Km. de recorrido. El Artibonito es un río muy caudaloso, pero de muy raras crecidas y con sus aguas se riegan 14,200 hectáreas. El río Macasía es el más importante de todos los afluentes del Artibonito, con una longitud de 79 Km. y una subcuenca de 1,542 km<sup>2</sup>. La Cuenca del Artibonito cubre dentro del territorio dominicano una superficie de 2,665 km<sup>2</sup>. Aunque no existen distritos de riego en esta región, en la provincia de Elías Piña se localizan numerosos canales que dominan un área de 7,000 has, distribuidos en 26 sistemas de riego, que trabajan mediante bombeo. Por las características expuestas, el río Artibonito y su sistema de afluentes constituye un excelente ejemplo de un recurso natural que, al margen de la frontera antrópica y de los intereses de la población de ambos lados creados en torno a él, demanda una estrategia de manejo compartido y de largo plazo.

- q Otra cuenca importante en la línea fronteriza noroeste es la constituida por el río Dajabón o Masacre, que nace en la falda del Pico del Gallo, en la vertiente norte de la Cordillera Central. Se hace fronterizo temporalmente, poco antes de pasar por Dajabón, desembocando en la Bahía de Manzanillo, después de 24 Km. de recorrido. Tiene un caudal aproximado de 4 m<sup>3</sup>/seg. y su cuenca cubre un área de 380 km<sup>2</sup>, de los cuales 150 km<sup>2</sup> pertenecen al territorio haitiano y 230 km<sup>2</sup> al dominicano. Desaparece temporalmente confundiendo con la ciénaga costera, que se extiende a ambos lados de la frontera. La predominancia en el lugar de varias lagunas entre las que se destaca la Laguna Saladilla o Jagua, brinda la posibilidad de su aprovechamiento para riego.
- q La cuenca del río Yaque del Norte, toca la línea fronteriza en su vertiente alta, correspondiente a las provincias de Dajabón, Santiago Rodríguez y Montecristi. Por sus características, afluentes y aprovechamiento actual de su potencial, es el río más importante de la República Dominicana. Nace en la Cordillera Central y a partir de la provincia de Santiago, corre por una amplia llanura aluvial situada entre las Cordilleras Central y Septentrional en la Línea Noroeste. Desemboca en la Bahía de Montecristi, a unos 3 Km. de la ciudad, después de 296 Km. de curso

Del lado haitiano, la información revisada no refiere una clasificación productiva del territorio por cuencas hidrográficas, sino más bien por sub-regiones, aunque vinculadas también a la distribución y uso del recurso



agua. Se identifican en la zona tres sub-regiones, cuya pluviométrica se establece en más de 1800mm por año. Ellas son: la zona comprendida entre Fonds-Verrettes y Banane al sur, el eje Belladère-Cornillon al centro y la zona de meseta de altitud situada entre Capotillo y Cerca-la-Source al norte.

Esta cantidad de agua alimenta varios perímetros irrigados (entre ellos el del Artibonito) y la presa hidro-eléctrica de Péligre. Algunos contribuyen por otra parte a la recarga de la capa freática, cuyas aguas se utilizan para el aprovisionamiento de Puerto Príncipe. Los principales ríos que distribuyen y bañan el territorio fronterizo haitiano son:

- § En el noreste: Gens de Nantes, Masacre, Jassa, y La Matry ,Terre Neuve, Libon, con un déficit inferior a 4 m<sup>3</sup>/s, u el Gran Río del Norte cuyo déficit promedio anual es de aproximadamente 10 m<sup>3</sup>/s. En el centro, el Artibonito (100 m<sup>3</sup>/s), Locianne, Guayamouc, Río Hondo, Thomonde, Onde Verte, Fer à Chaval, (que alimentan el Lago Peligre) y la Ravine Sèche se benefician de cuencas más grandes.
- § En el oeste el Río Blanco y el Lastico tienen un déficit debido a su posición bajo los vientos alizios: los déficits no sobrepasan 3 m<sup>3</sup>/s.
- § En el sureste, el río Pedernales tiene un caudal discreto que no supera los 2 m<sup>3</sup>/s, pero es muy irregular y sus aguas que pueden doblar su volumen en época de ciclones.

### **Información sobre el bosque.**

En República Dominicana diversos estudios abordan la situación de los bosques, pero sin entrar a caracterizar la totalidad de los ecosistemas boscosos de la región. De acuerdo a dichos estudios, el Bosque Húmedo Subtropical y Bosque muy Húmedo Subtropical pertenecen a la vertiente norte de la Cordillera Central y contienen suelos cuya capacidad productiva se ubica fundamentalmente en terrenos de clase III y VII. El uso apropiado en la primera clase corresponde a ganadería y agricultura intensiva con riego complementario, ya que se trata de suelos altamente productivos. Los terrenos de la segunda clase, con pendientes pronunciadas son apropiados para la producción forestal, constituida por coníferas, caoba, roble y eucalipto especialmente en la zona Dajabón-Sabaneta.

Según los estudios indicados, en la zona fronteriza del bosque húmedo y muy húmedo subtropical se ha estado aplicando una política forestal que promueve la creación de fincas forestales energéticas, por lo que se



cultivan árboles en las zonas donde la tala de los mismos afecta el medio ambiente. Esto se promovió para apoyar la actividad económica del área, basada en la producción de casabe y dulces, cuya materia prima combustible es el carbón y la leña. También se ubica dentro de esta zona el único distrito forestal de la subregión, en Dajabón, que es en el cual se registra el mayor número de incendios forestales del país (16% del total).

Por último, se describe también el bosque húmedo montano y pluvial. Este bosque tiene una capacidad productiva de suelos de tipo VII y VIII, pertenece a la zona montañosa de Restauración, Loma de Cabrera, Partido y el Pino. En esta área los suelos se utilizan para cultivos de frutos menores y para la producción y protección forestal, bajo un control de protección natural.

En Haití la información sobre los recursos forestales de la zona fronteriza viene incluida en estudios a cerca de las diferentes mesetas de la región.

- v El Macizo del Norte es una de las regiones más lluviosas de Haití pero los bosques se han reducido. Pero se encuentran árboles frutales (*Pinus occidentalis*) y madera (*Brunellia comocladifolia*, *Garrya fadyenii*).
- v La Meseta Alta Central es una región de altitud variada entre 300 y 450. El lugar presenta un clima de zona seca a medianamente húmeda con 1139mm de lluvia repartida en dos estaciones: una de abril a junio y la otra de agosto a octubre. En Cerca la Source el río Locianne desborda su lecho con las crecidas de la estación húmeda, lo que ocasiona pérdidas de cosechas y de ganado. Como consecuencia de la tala intensiva de árboles, durante la estación seca dos camiones llenos de sacos de carbón salen cada día durante la estación seca. A causa de las extracciones importantes para la fabricación de carbón de madera, algunas especies vegetales como el Pino, el Mango, la Caoba, el Campeche, el Candelón, el roble, están amenazados con desaparecer. Algunas especies animales como el perico y la cotorra están también amenazadas con la extinción en la zona debido a su caza con fines de exportación, mayormente a la República Dominicana. Habiendo perdido sus árboles de abrigo algunas especies de aves como la tórtola, la paloma torcaz, la perdiz, la guinea se encuentran actualmente también amenazadas.
- v La Meseta Baja Central tiene una altitud de 250 a 600 msnm y una alta pluviométrica oscilante entre 1503.5 y 1900<sup>2</sup> Mm. anuales, con una gran temporada de lluvias entre mayo y octubre. El relieve es medianamente accidentado. Visto el nivel de intensificación de los



cultivos que aquí se practican, la zona está medianamente arbolada. No existen por el momento grandes riesgos debidos al fenómeno de la erosión en la sub-Región si exceptuamos el estanque vertiente de Fer à Cheval. El río de Fer à Cheval desborda su lecho en ocasión de las crecidas de la estación húmeda poniendo en peligro la ciudad de Savanette. Esto como consecuencia de la tala intensiva de árboles, particularmente durante la estación seca, y la transformación de vergeles cafetaleros en cultivos de habichuelas, particularmente en Savanette. Así, algunas especies vegetales y animales están ahora en vías de extinción como consecuencia de extracciones importantes para la fabricación de carbón de madera y la exportación de aves exóticas: como son el Fresno, la Caoba, así como la corneja, la Paloma Torcaz y la Perdiz en la zona de Belladère y la caoba, el café y el Pino en la zona de Savanette.

- v Más hacia el sur, la Meseta Central Haitiana está cerrada por la Cadena del Hoyo de Agua prolongado en RD por la Sierra de Neyba. El municipio está expuesto a la erosión y a la inundación sobre todo en los períodos lluviosos a causa del relieve de la zona (monte) y de la pérdida de la cobertura arbórea. Como consecuencia, ya no existen zonas arboladas como antes y las plantaciones de café están totalmente destruidas. La desaparición de algunas especies vegetales como la caoba y de animales como paloma torcaz, el ruiseñor, el gato cimarrón, la guinea cimarrona está ligada fundamentalmente a esta pérdida de cobertura, si bien hay que señalar, que la práctica de la caza al fusil juega también un papel no despreciable en la desaparición de estas especies. La cadena du Trou d'Eau presenta un desequilibrio, como los otros.
- v Continuando hacia el sur la llanura haitiana de Cul de Sac se termina en el Lago Azuéli y se prolonga hacia el este hasta el Lago Enriquillo y las llanuras de San Juan de la Maguana y de Azua en RD. En la planicie de Cul-de-sac se encuentran bayahondas (acacia) y cactus en las partes más secas, y caña de azúcar, mangos y aguacates. Esta zona presenta el aspecto de una depresión abriendo sobre la parte este de la isla con las montañas del Hoyo de agua al Norte y los llanos del macizo de la Selle al Sur y el lago Azuéli al fondo del valle. A causa de la especificidad de esta zona ecológica (importante extensión de agua salada en medio de las tierras), existen varias especies animales endémicas. Podemos citar el *caimán negro* del lago, *la tortuga*, *el cangrejo* así como *el pelícano* del lago, y también algunas especies de aves.



El medio ambiente específico de esta zona está amenazado por la sedimentación del lago Azuéli, consecuencia del transporte de sedimentos de los ríos Creuse y Fond por causa de la erosión. En efecto, la transformación de zonas forestales y agro-forestales (Plantaciones de café y Bosques de Pinos) sobre las dos vertientes que dominan el lago, ha traído como consecuencia la erosión de los suelos. Ha resultado una alteración en las zonas de nidos de especies que las habitan. Los daños al medio ambiente alcanzan hasta las tierras de la RD que están más abajo de las zonas de Fonds Verettes y de Cornillon.

*Fonds Parisien* posee : el río de Fonds Parisien, el estanque saumâtre (salobre), minas de arena. Numerosos problemas afectan la calidad de vida en esta zona, entre ellos: la contaminación de las fuentes de agua, así pues, inexistencia de agua potable, vulnerabilidad a los desastres naturales (inundaciones, ciclones), y riesgo de erosión y existencia de lecho de desbordamiento. La desarborización es también responsable de la desaparición de algunas especies vegetales y animales como el cocodrilo, la tortuga y el pelícano, además de la paloma torcaz, le poustabac, le Cave, le Jako y la cotorra.

Las llanuras de Fonds Verettes y del Morne des Commissaires haitianos se prolongan hacia el Este constituyendo así la Sierra de Batoruco en RD. Fonds Verettes es muy vulnerable a las catástrofes naturales (ciclones y temblores de tierra). La desarborización es también un fenómeno bastante fuerte en Fonds Verettes. Esta situación ha causado la desaparición de ciertas especies animales tales como la paloma torcaz, ruiseñor, pájaro músico, guinea salvaje, etc. La caza con fusil es practicada en los bosques.

*En Thiotte se ha observado una variación de amplitud diurna de la temperatura con el paso de los años como consecuencia de la destrucción de la capa arbolada en la parte sur del municipio.* La temperatura se situaba entre los 14 y 16 grados la noche, y remontaba hasta 25-26 grados en el transcurso del día. Según nuestros diferentes informantes la temperatura era más baja en los años 70 (había un intenso frío, según ellos). Durante este período, la capa vegetal era más densa. Si bien es cierto que la zona conserva todavía de una cierta capa vegetal, siendo el café la principal producción, los árboles son abatidos un poco en todas partes para producir carbón. La desarborización y la erosión comienzan a hacer sentir sus efectos. La lluvia cae cada vez más raramente, lo que plantea el problema de la disponibilidad del agua.

Siguiendo hacia el sur, las llanuras costeras de Belle Anse y de Anse à Pitres continúan hacia el Este para llegar a la Llanura de



Pedernales. Los recursos naturales de Anse à Pitre son las minas de piedra sin explotar y el río Pedernales/Anse à Pitres. El medio ambiente de Anse à Pitre está muy contaminado como consecuencia del viento que sopla siempre desde Pedernales hacia Anse à Pitre y los restos de mercancías que son a menudo tirados y/o quemados en las calles y la aceleración de la tala de árboles para la producción de carbón. Esta última ha causado la desaparición de varias especies vegetales (Gomero, Coma, etc.) y animales (pipirite, ruiseñor, paloma torcaz, colibrí, etc.). A esto hay que agregar la caza con fusil y el descenso de la agricultura, causando con esto la escasez de granos (maíz, millo, etc.) que pueden alimentarlos.

### **3.2.2 Las Áreas Protegidas a lo Largo de la Zona Fronteriza.**

En la franja fronteriza del lado dominicano existen varias áreas protegidas, que representan diferentes categorías de manejo de sus recursos naturales. Estas áreas protegidas incluyen parques nacionales, vías panorámicas, dunas, lagos y lagunas, monumentos naturales. De los 10,446.6 kilómetros cuadrados que integran el territorio de las siete provincias fronterizas, aproximadamente 2,322 pertenecen al sistema de áreas protegidas fronterizo. La existencia de estas áreas protegidas impone limitaciones y reglamentaciones bien definidas por la Ley 64-00 y sus leyes sectoriales. Esto significa, que el desarrollo regional y los procesos productivos particulares deben darse dentro del marco legal e institucional planteado en dicha ley, si se quiere lograr la sostenibilidad económica, sociocultural y ambiental de la zona fronteriza. Asimismo, las áreas protegidas requieren de un manejo que tome en cuenta la continuidad geográfica y biológica de las diferentes zonas de vida y ecosistemas del lugar. Esto sugiere también una estrategia de gestión medioambiental concertada entre los distintos actores y fuerzas sociales de los dos países.

En esta zona concurren 7 parques nacionales, 6 dunas, 1 ruta panorámica, 1 lago, 1 laguna y una isla. Los parques nacionales incluyen Sierra de Neiba, Lago Enriquillo, Sierra de Bahoruco, Jaragua, Isla Cabrito, Nalga de Maco y Montecristi. Las dunas están localizadas 2 en la provincia de Pedernales, 3 en Montecristi y 1 en Independencia. El lago Enriquillo, que es al mismo tiempo un parque nacional, está ubicado en la provincia Independencia. La laguna de Aladilla está localizada en la provincia de Dajabón. La ruta panorámica de Aceitillar está ubicada en las provincias de Pedernales e Independencia.

### **Problemas medioambientales de la zona fronteriza.**



En apretada síntesis, los principales problemas medioambientales de la zona fronteriza entre los dos países se pueden esbozar en los siguientes puntos:

1. Una escasa cobertura forestal que no permite la protección de las principales cuencas hidrográficas de la zona.
2. Un proceso acelerado de desertificación y empobrecimiento de los suelos debido a su sobreuso y manejo inadecuado.
3. Escaso conocimiento del patrimonio natural común y particular.
4. Formas de utilización de los recursos a través de procesos productivos como la agricultura migratoria de tumba y quema, ganadería extensiva, pesca y cacería indiscriminadas, etc. que degradan dichos recursos y el medio ambiente en general.
5. Tráfico de especies y productos del bosque.
6. Procesos de degradación física y social, de origen interno y externo.
7. Ausencia de actividades alternativas que permitan generar ingresos y disponer de crédito.
8. Débil producción de los lagos por la salinidad de los mismos, el uso abusivo de la pesca y el empleo de técnicas de pesca inapropiadas.
9. Insuficiencia de agua para irrigación, particularmente en la parte sur de la frontera.
10. Falta de control de las áreas protegidas así como de mecanismos de seguimiento y caza indiscriminada.
11. Contaminación de estaciones recreativas, balnearios y fuentes de agua potable.
12. Mal manejo de los desechos sólidos provenientes de los centros urbanos.
13. Uso excesivo de agroquímicos.

### **3.3 Demografía y Migración.**

Las provincias dominicanas y comunas haitianas fronterizas tienen algunas similitudes demográficas y notables diferencias.

Un primer rasgo común es que en ambas partes la densidad demográfica es menor que la media nacional respectiva. Las 16 comunas haitianas fronterizas, que ocupaban una superficie de 3548 kilómetros cuadrados (12% del territorio haitiano) pero solo albergaban, según estimados del 2000, un 6% de la población. En el caso dominicano las cinco provincias limítrofes representaban en el 2002 el 17% del territorio y un 3,5% de la población nacional.



Otro rasgo común es el predominio de población rural en ambas partes. En el lado haitiano la urbanización abarca solamente al 16% de la población, con los mayores índices de urbanización en el norte y centro. Mientras, en el lado dominicano la población urbana no rebasa el 40%, con los mayores índices en las provincias norteñas.

También debe apuntarse la desigual repartición de la población que muestra cada parte de la frontera. En Haití la comuna de Conillon tiene una densidad poblacional cuatro veces mayor que Anse-a-Pitre, mientras que en República Dominicana Dajabón tiene una densidad poblacional casi seis veces mayor que Pedernales.

Sin embargo es muy relevante destacar la diferencia existente tanto en lo referente a las densidades poblacionales de cada parte como a las tendencias de evolución.

Las comunas haitianas presentan una alta densidad demográfica que oscila entre 75 habitantes por kilómetros cuadrados en Anse-a-Pitre hasta una cota máxima de 284 en Cornillon. Ello se refleja claramente en la siguiente tabla:



**Cuadro No. 1**  
**Repartición de la población**  
**Comunas fronterizas haitianas**

| Departamentos   | Comunes         | Superficie<br>(km <sup>2</sup> ) | Población<br>Total | Densidad |
|-----------------|-----------------|----------------------------------|--------------------|----------|
| <b>Nordeste</b> | Ferrier         | 72.35                            | 13032              | 180      |
|                 | Ouanaminthe     | 222.9                            | 55636              | 249.6    |
|                 | Capotille       | 77.64                            | 11705              | 151      |
|                 | Mont-Organisé   | 113.74                           | 22601              | 199      |
|                 | Carice          | 114.86                           | 12232              | 106      |
| <b>Centro</b>   | Cerca la Source | 374.33                           | 35574              | 95.03    |
|                 | Thomassique     | 264.76                           | 38836              | 146.68   |
|                 | Thomonde        | 264.63                           | 31949              | 120.73   |
|                 | Lascahobas      | 235.54                           | 56550              | 240.09   |
|                 | Belladères      | 315.9                            | 52270              | 165.46   |
|                 | Savanette       | 201.07                           | 26559              | 132.08   |
| <b>Oeste</b>    | Cornillon       | 213.19                           | 60632              | 284      |
|                 | Thomazeau       | 253.53                           | 39281              | 154.98   |
|                 | Ganthier        | 387.28                           | 66082              | 171      |
|                 | Fonds Verrettes | 249.45                           | 29987              | 120      |
| <b>Sudeste</b>  | Anse-à-Pitres   | 187.04                           | 13955              | 74.61    |
| <b>TOTAL</b>    |                 | 3548.21                          | 566881             | 161.89   |

Fuente: IHSI (2000)

Las provincias fronterizas dominicanas, en cambio, presentan densidades poblacionales muy bajas respecto a la media nacional y aún menores respecto a la densidad reportada en la parte haitiana. De acuerdo con los datos preliminares del censo del 2002, la densidad poblacional de la frontera se había incrementado solo un 0,5% respecto a 1993, hasta 36 habitantes por kilómetros cuadrados, mientras que a nivel nacional este dato ascendió hasta 169.

**Cuadro 2**  
**Repartición de la población**  
**Provincias fronterizas dominicanas**

| Provincia      | Superficie<br>Km2 | Población<br>2002 | Densidad<br>Hab/Km2 | Varia.<br>2002/1993 |
|----------------|-------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| Dajabón        | 1 021             | 58 150            | 57                  | -15,2               |
| Elías Piña     | 1 426             | 59 669            | 42                  | -7,6                |
| Independencia  | 2 006             | 46 870            | 23                  | 18,5                |
| Montecristi    | 1 924             | 104 795           | 54                  | 9,5                 |
| Pedernales     | 2 075             | 19 756            | 10                  | 9,4                 |
| Total Frontera | 8 052             | 288 240           | 36                  | 0,6                 |
| Total Nacional | 48 671            | 8 230 722         | 169                 | 11,2                |

Fuente : ONE (1993), (2002)



De esta manera, la población total haitiana radicada en la frontera ( 566 881 personas) era casi el doble de la población dominicana (288 240), mientras que en términos de densidad la frontera haitiana presentaba valores 4,5 veces superiores al lado dominicano. En algunos puntos este desnivel era aún más marcado. La densidad demográfica de Ounaminthe era 6 veces la de Dajabón, mientras que la de Anse-a-Pitre era 7,4 veces la de Pedernales.

En realidad no se trata de un comportamiento inusual en una frontera, donde es común que la población de la parte más pobre de la frontera crezca más rápidamente que la parte menos pobre. Pero si tiene graves connotaciones que merecen algunas explicaciones tentativas.

Entre 1970 y 1981 la población fronteriza dominicana creció un 1,6% anual, contra un 2,3% a nivel nacional. En 1981 habitaban la zona 396 321 personas. En 1993 este número había decrecido hasta 286 547 habitantes, para un decrecimiento ínter censal del 28%. Los datos preliminares del censo del 2002 hablan de un crecimiento neto muy discreto de 2693 habitantes en 11 años, hasta la cantidad de 288 240. Dos provincias, Dajabón y Elías Piña, tuvieron decrecimientos absolutos.

Es un dato contradictorio si tenemos en cuenta que estas dos provincias se sitúan en dos extremos en cuanto a dinámica económica e indicadores sociales. Mientras Elías Piña es la provincia más pobre del país, Dajabón es una provincia promedio y una de las menos pobres de la frontera. Lo que tienen en común ambas es que han sido severamente penalizadas por el gasto social y por el gasto publico en general.

Pero al mismo tiempo, y es la segunda consideración, los decrecimientos se produjeron siempre en las áreas rurales, mientras que las áreas urbanas mantuvieron crecimientos entre rápidos a acelerados. La ciudad de Dajabón ha crecido a un promedio anual del 5,1% y aumentado su extensión en 20 has, con incrementos sustanciales en la densidad demográfica. Comendador, por su parte, ha incorporado una 8 has anuales durante el período ínter censal.

Por consiguiente, estaríamos asistiendo a un proceso de urbanización de estas provincias a partir de la migración masiva de campesinos pobres y la configuración de extensas franjas de pobreza e indigencia urbanas. Ello sitúa el problema urbano como un tema que gana cada vez más relevancia en la región, y que resulta un dato compartido por ambas partes, dado el vertiginoso crecimiento de algunas ciudades haitianas como es el caso de Ouanaminthe.



Es presumible que, como es usual en estos casos, esté saliendo de la zona el segmento poblacional más capacitado en detrimento de los recursos humanos regionales. Más del 40% de la población de la frontera es menor de 18 años (el máximo valor lo detenta Elías Piña con un 49%) y mayoritariamente masculina, rasgo este último típico de aquellas regiones que no poseen zonas francas industriales de grandes magnitudes.

### **3.3.1      *La cuestión migratoria.***

En la zona fronteriza el movimiento migratorio adquiere características propias, como reflejo de la dinámica y acontecer de la vida social en esa zona geográfica que sirve de marco a las complejas e históricas relaciones que allí se desarrollan. Sin lugar a dudas que la frontera es el punto decisivo para caracterizar el movimiento migratorio global que se produce entre Haití y la República Dominicana, tanto por ser la zona de paso, como por ser allí donde confluyen todos los actores que escenifican las relaciones entre los dos países.

Lo extenso del territorio fronterizo, su falta de institucionalidad y la tradición de un flujo históricamente establecido por la demanda de mano de obra barata propia de importantes sectores de la economía dominicana se han ido diversificando y ampliando desde inicios del pasado siglo veinte, en que se inició esa práctica.

Los movimientos migratorios y la circulación de población en la zona de la frontera presentan una gran diversidad, complejidad e interconexión debido al carácter de espacio limítrofe, posición político-administrativa y a la propia dinámica migratoria de la zona fronteriza en el contexto nacional.

En las provincias de la frontera se desarrollan múltiples corrientes y circuitos migratorios que las entrelazan con las dinámicas de las localidades de Haití y que reflejan y refuerzan las interacciones e interdependencias del acontecer socioeconómico entre áreas limítrofes.

A su vez, y dado que el movimiento de poblaciones a escala insular es predominantemente de vía terrestre, la zona de la frontera se encuentra permanentemente involucrada e integrada a la dinámica socioeconómica de los diversos flujos migratorios orientados a otras regiones del país. Finalmente, las provincias fronterizas presentan características singulares en sus movimientos migratorios internos, en



relación con las otras regiones del país, y procesos de emigración internacional dirigidos hacia diversos países.

### **3.3.1.1 Tipos de movimientos migratorios y sus implicaciones.**

El tema migratorio en la frontera debe ser abordado a partir de la identificación de tres tipos de movimientos principales: los movimientos que ocurren en cada parte y que deben ser consideradas como típicas migraciones internas, las migraciones transfronterizas pendulares locales que atañen principalmente a las regiones aledañas y tienen connotaciones locales y las migraciones que trascienden esta última dimensión y que pueden ser consideradas propiamente como migraciones internacionales.

La migración interna tiene connotaciones opuestas en cada parte de la frontera. Como antes explicábamos, mientras que el lado haitiano experimenta notables crecimientos demográficos producto de la aglomeración de personas en sus campos y ciudades –potenciales migrantes hacia República Dominicana o personas con expectativas de vincularse a las oportunidades económicas de la región- del lado dominicano se produce un despoblamiento relativo o absoluto. Solamente reiteramos que ello constituye una situación muy explosiva dada la disparidad de densidades demográficas y la apertura de vacíos en el lado oriental.

La migración transfronteriza local se compone principalmente de haitianos que cruzan la línea para emplearse en la parte dominicana de la frontera, lo que implica un típico movimiento pendular de fuerza de trabajo. La forma más extendida de esta dinámica es la asistencia a los mercados o ferias binacionales dos veces por semana, pero también implica la búsqueda de empleos en la agricultura, la construcción o las actividades domésticas.

Aunque existen regulaciones y mecanismos de registros, estos son muy deficientes y no producen estadística confiable. Estos mecanismos se basan en que cada empleador debe suscribir contrato semestral con la dirección de migraciones para la autorización del cruce, pero en la práctica esto casi nunca se hace y los haitianos cruzan clandestinamente o pagando directamente a los militares y funcionarios civiles a cargo. Esto los convierte en piezas muy vulnerables y sujetos a maltratos y robos por parte de sectores corruptos de las autoridades fronterizas, lo cual ha sido reiteradamente denunciado por las organizaciones de derechos humanos ubicadas en la zona.



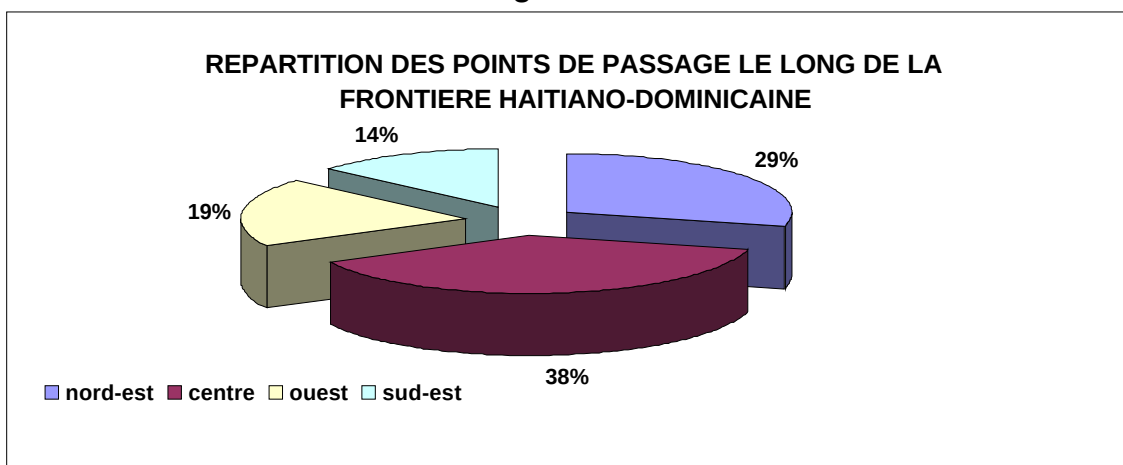
Las migraciones propiamente internacionales tienen significados diferentes para cada parte de la frontera.



Para la parte haitiana tiene el mismo significado de las anteriores, en la medida en que incentivan la aglomeración de persona de ese lado esperando una oportunidad para el cruce, los que se producen en muchos lugares de la porosa línea de demarcación, pero también aprovechando el libre tránsito de los días de ferias. De igual manera supone para Haití la pérdida de una fuerza de trabajo muy beneficiosa, ya que se compone regularmente de hombres entre 15 y 30 años.

Según la información colectada, esta migración tiene lugar a través de unos 73 puntos, principalmente ubicados en los departamentos central y nordeste, lo que se puede ver claramente e el siguiente gráfico:

**Figura 1**



Como puede apreciarse, los departamentos del Noreste y Centro son los principales lugares de paso de migrantes. En el Centro, esos lugares son poco accesibles : más del 50% de estos lugares requiere de más de 4 horas de caminata para llegar. Sin embargo, en el Noreste, la duración es menor a las 2 horas de camino.

La dinámica de los flujos en los puntos de paso varía según la estación, y de igual manera, varía el número de migrantes que transita la zona. Los puntos de paso situados en el Noreste son grandemente los más frecuentados si tomamos en cuenta las cifras ofrecidas por el ICEF, dando cuenta de la importancia de los flujos<sup>15</sup> hacia la República vecina. La gran frecuentación que se observa en los pasos del Noreste puede explicarse, entre otras cosas, por la afluencia que se da en los días del mercado de Dajabón.

<sup>15</sup> Esas cifras incluyen las diversas categorías de personas que atraviesan la frontera : comerciantes, candidatos a la emigración.





**Cuadro 3**  
**Pasos anuales en ciertos puntos de la línea fronteriza**

| Departamentos            | Puntos de paso | Pasos/año         |
|--------------------------|----------------|-------------------|
| Sureste                  | 10             | 90 060            |
| Noreste                  | 21             | 146 000 – 182 500 |
| Oeste                    | 14             | 50 000            |
| Planicie Central (Abajo) | 11             | 138 000           |

Fuente : Realizado con datos del ICEF (2000)

Para la parte dominicana esta migración temporal implica una acentuación del clima de inseguridad ciudadana, dada la potenciación de la presencia militar, la represión contra los ilegales y los procesos de deportaciones. Pero en todo momento debe quedar claro que esta migración usa la frontera principalmente como un lugar de paso sin más consideraciones.

Llamamos la atención sobre el nuevo fenómeno que se viene produciendo en los últimos años. Se está registrando un ligero incremento de inmigrantes haitianos hacia las zonas agrícolas y ganaderas de la frontera, motivada por la salida de pobladores rurales dominicanos que escapando hacia las zonas francas de las ciudades y otras actividades urbanas, dejan sus tierras a trabajadores haitianos; quienes si inicialmente llegan solos, terminan por traer a sus familiares. Igualmente es perceptible la existencia de barrios marginales poblados por haitianos en algunas ciudades fronterizas, particularmente en las dos provincias centrales: Independencia y Elías Piña.

Todos estos movimientos reflejan la permeabilidad, interdependencia e interacciones sociales conformadas en el contexto fronterizo de ambos países, siendo favorecidos por los complejos nexos de relaciones sociales establecidos en la frontera desde tiempos remotos. La frontera está reclamando el establecimiento de un *modus operandi* que organice formalmente el cruce de esos límites por parte de los pobladores de ambos lados, reconociendo en cada caso el arraigo histórico de los movimientos transfronterizos que han existido allí desde el momento mismo en que se establecieron los límites, tan remotamente, como en el siglo dieciocho, durante el período colonial.

### ***1.2- La migración y la política dominicana: implicaciones para la frontera.***

Las relaciones fronterizas, como en todas partes del mundo implican unos niveles de sociabilidad o de puesta en contacto entre los habitantes limítrofes que por razones humanas es imposible impedir, sobre todo si



como es sabido, la mayoría de los trazados de frontera se han hecho atendiendo a criterios políticos que no necesariamente responden a la configuración geográfico o espacial.

En la frontera nuestra, desde su trazado se ha desarrollado una historia que si bien en lo general responde a las nociones históricas de ambas naciones, se puede afirmar que en ese espacio se ha construido una historia local que le asigna al lugar y a los personas una identidad propia, que sin negar cada quien su cultura nacional, toma muy en cuenta al vecino para definir su existencialidad.

A pesar de los esfuerzos para cambiar el carácter de las relaciones entre los Estados de la isla, el tratamiento del tema haitiano en el contexto político dominicano no ha logrado superar el manejo ideológico implantado durante la dictadura de Trujillo. Hasta ahora, el tema sigue siendo objeto de manipulación en la política interna dominicana, sobre todo a causa de la intensificación de la corriente migratoria de haitianos hacia las zonas urbanas de la República Dominicana.

Indudablemente, que el tema migratorio ha sido “la manzana de la discordia” entre ambos países. Para el gobierno dominicano debido a la presión social que ejercen los inmigrantes y para el gobierno haitiano por su interés de que sin cerrar la brecha migratoria, le sean respetados los derechos laborales y humanos de sus emigrantes.

Tal como señalamos más arriba, desde inicios del siglo veinte, hasta finales de los años ochenta, las autoridades gubernamentales, manejaron la absorción de mano de obra haitiana por la economía dominicana, como un proceso de invasión pacífica y no como un fenómeno migratorio; lo cual dificultó por todos esos años, que se definiera una política migratoria en forma explícita. Esto contribuyó igualmente a politizar el tema haitiano tomando como referencia la figura de José Francisco Peña Gómez, el fenecido líder del Partido Revolucionario Dominicano (PRD); a quien, por tener ascendencia haitiana, se le acusaba de soñar con la unificación de la Isla o producir una política de puertas abiertas para los haitianos. En dos oportunidades en las que estuvo a punto de ganar la presidencia de la República la campaña electoral en su contra se manejó resaltando el “peligro haitiano”. Esto alcanzó su máxima expresión en la última campaña en la cual participó Peña Gómez, donde -para evitar su victoria- se unieron el Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) en el llamado Frente Patriótico. Esta insólita unión de dos adversarios que parecían irreconciliables se presentó al pueblo dominicano como el sacrificio que habría que hacer



para impedir el proceso de haitianización en que se caería de ganar el PRD.

Esta instrumentalización del tema haitiano es lo que favorece que los líderes y partidos políticos dominicanos tiendan a evadir referirse al mismo, dificultando el establecimiento de una adecuada política migratoria, pues el único argumento que se acepta como válido frente a las supuestas pretensiones del vecino país es la expulsión inmediata de los nacionales haitianos y la confrontación abierta con ese otro país.

Tal situación es abiertamente contradictoria, pues en el ínterin, nunca se ha dejado de emplear mano de obra haitiana y eso independientemente del tipo de contratación acordado. Hasta el año 1991, en base a acuerdos entre los gobiernos y a partir de esa fecha, por la vía individual o privada de los trabajadores haitianos, quienes se movilizan siguiendo los cursos trazados por las redes sociales que les apoyan en el proceso de tránsito hacia el país vecino, hasta lograr su inserción dentro del mercado laboral dominicano.

Lo ilógico de esa postura tan radical llega incluso a impedir que se hable de regularización de la migración o del ordenamiento migratorio, pues todo ello es interpretado por los sectores del nacionalismo radical como debilidades y concesiones a un enemigo que se disfraza de inmigrante para penetrar en el territorio y reproducir la acción del “Caballo de Troya”. Frente a tales posturas se necesita mucho coraje y apoyo político para atreverse a transitar por el camino del acercamiento y de unas relaciones armoniosas entre los dos Estados. Tal postura implica caminar por el “filo de la navaja”, pues en todo caso se estaría actuando en contra de las ideas que sustenta un porcentaje importante de la sociedad dominicana.

En distintas y conocidas fuentes se pueden observar los argumentos que esgrimen los distintos sectores que se oponen a la inmigración haitiana desde una posición chauvinista. Estos no son más que supuestas razones justificativas para el rechazo y escaso interés de actuar en pro de una política que tienda al control efectivo del flujo migratorio sobre la base del respeto a los derechos humanos y laborales de los inmigrantes. Son generalmente los mismos que suelen ser esgrimidos en otras partes del mundo cuando se trata de construir el miedo a la migración. Históricamente pesa mucho el argumento de que como la República Dominicana fue dominada por Haití durante veintidós años, ellos pretenden volver a imponer esa situación para responder a la idea de la indivisibilidad de la Isla, que fuera consigna de los revolucionarios haitianos y las élites posteriores durante el siglo diecinueve. En consecuencia la presencia haitiana es parte de una invasión pacífica que



utiliza a los trabajadores como “Caballo de Troya”, hasta que llegue el momento oportuno. Junto al argumento de la dominación se levanta el argumento de que esa situación de dependencia terminará por borrar los rasgos esenciales de nuestra identidad cultural, además de imponer su primitiva religión. Todo esto fue reeditado en los años noventa con la idea de los supuestos planes de algunos países como Canadá, Estados Unidos y Francia para fusionar estos dos pueblos en una sola nación y Estado.

En otro orden se alegan las presiones de la mano de obra haitiana sobre el mercado de trabajo, deformándolo, al deprimir los salarios, desplazando a los dominicanos de sectores productivos específicos, afectando la seguridad social por el uso excesivo de los servicios de salud, lo mismo que la educación. A los dos últimos argumentos se agrega que el Estado dominicano financia en gran medida a los nacionales haitianos.

Otra limitación que tiene el manejo tradicional de este tema es que no toma en consideración el cambio que se ha operado en la inmigración haitiana, la cual se inició como un recurso de la industria azucarera, cuya crisis en los años setenta contribuyó a reorientar la inmigración haitiana a otras actividades agrícolas y al cambio de modelo económico de una economía agro exportadora a una de servicios en los años ochenta, lo que terminó por insertar una gran cantidad de haitianos en las zonas urbanas. Hoy día se encuentran en todas las áreas, aunque se nota un predominio en las actividades urbanas.

El manejo ideológico de las relaciones con Haití ha sido una limitación para fijar políticas sobre el tema; aunque de hecho siempre han existido políticas implícitas sobre el particular, derivadas de otras con un alcance más global y referidas a otras áreas del desarrollo. En sentido general, cuando se han tomado medidas específicas ha sido motivado por circunstancias que obligan a un tipo de actuación.

Entre las medidas explícitas tenemos el decreto No. 417-90, emitido en octubre del 1990, por medio del cual se ordenaba regularizar la situación de trabajadores azucareros, otorgándoles un carné donde se especificaba su condición laboral y su residencia. Pero es necesario señalar que esa disposición administrativa fue una consecuencia de la gran campaña internacional, que desde mediados de los años ochenta se venía realizando en contra de la violación de los derechos humanos y laborales que recibían los jornaleros de la industria azucarera y de otras áreas productivas. Importantes organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, incluyendo centrales sindicales de los Estados



Unidos y organizaciones religiosas y de derechos humanos se unieron a esa campaña, que por cierto fue manejada desde el gobierno dominicano y por los sectores más conservadores, como una campaña para desprestigiar a los dominicanos que habían contribuido en la lucha contra la pobreza económica de los haitianos.

Más adelante, en 1991, cuando llegó al poder Jean-Bertrand Aristide y en su condición de presidente de Haití, denunció en la Asamblea de las Naciones Unidas que sus nacionales estaban siendo esclavizados por la industria azucarera dominicana. El presidente Balaguer consideró inadmisible esa denuncia y emitió el decreto 233-91 en el mes de junio del año 1991, que ordenaba la repatriación de una gran cantidad de trabajadores haitianos. Esto se hizo con tanta saña que desató un pánico generalizado en la población inmigrante e incluso entre los dominicanos de origen haitiano. Desde esa fecha, las repatriaciones se han mantenido a la orden del día, y son adoptadas como el mecanismo por excelencia para controlar la inmigración haitiana, llegando a realizarse de tal manera y con tantos abusos contra los repatriados, que fue necesaria su reglamentación por parte de los gobiernos de Fernández y Preval, mediante el “Protocolo de Entendimiento Sobre los Mecanismos de Repatriación” de 1999.

Movidos por el ambiente de denuncia internacional, el gobierno dominicano recibió varios apoyos de la cooperación internacional, entre los cuales hubo una primera asesoría para formular un nuevo estatuto migratorio (año 1991). Durante el gobierno de Fernández, en 1996, se formuló un proyecto de ley de migración para sustituir la ley vigente que data del año 1939 y en el año 2000 se hizo otro proyecto de ley que reformulaba el anterior que nunca llegó al Congreso Nacional y aunque el último fue introducido en el Congreso no se debatió en profundidad, ni se aprobó. En el 2003, la Cancillería presentó otra propuesta de ley de migración que trataba de corregir cierta xenofobia que se notaba en los anteriores proyectos, pero aun no ha sido discutida a fondo, ni aprobada.

Otra situación que dificulta el manejo técnico de la migración haitiana es la falta de coordinación institucional existente. La Dirección General de Migración es la que está más directamente involucrada, pero al carecer de una política amplia y explícita, encamina sus esfuerzos esencialmente al control de los inmigrantes mediante las deportaciones. Las Fuerzas Armadas están apoderadas del control fronterizo y sus acciones son igualmente orientadas a controlar el paso de los inmigrantes, pero sin una coordinación con la Dirección de Migración. Por su parte, la Secretaría de Estado de Trabajo dispone todo lo relativo a la contratación de los inmigrantes, pero no coordina con las instancias anteriores. De igual



modo, la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores otorga las visas de entrada al país, pero tampoco tiene vínculos institucionales con las otras dependencias.

La estructuración del sistema migratorio, hasta los años ochenta, estuvo basada en un esquema de participación o ingreso restringidos que controlaban, los dos gobiernos (el gobierno haitiano recibía un pago de alrededor de dos millones de dólares por cada contrato anual). De tal forma, la importación de braceros se hacía mediante acuerdos entre esas instancias de poder. Esto le daba un sesgo de trabajo forzado a la contratación de braceros. Además, los militares tenían el predominio en el manejo de la movilidad y ubicación de los trabajadores. Aparte de ofrecer beneficios tangibles para los gobiernos y sus allegados, la importación de braceros fue un recurso para reducir los costos de la producción azucarera, mediante el empleo de mano de obra dócil y barata.

Todo esto trajo como consecuencia la devaluación social de la mano de obra haitiana al construir una serie de prejuicios que hacían del haitiano un ser inferior y un trabajador al cual se le daba entrada al mercado laboral por razones supuestamente humanitarias, corriendo los dominicanos el riesgo de recibir las supuestas influencias negativas de una población considerada “primitiva”. Al mismo tiempo, se desarrolló un proceso de etnización de los inmigrantes haitianos al ser estigmatizados como buenos para realizar únicamente aquellos trabajos no deseados por los dominicanos.

La nueva inmigración haitiana, que empezó a esbozarse desde finales de los años setenta, presenta características que la diferencian del pasado, en la medida en que ya no existen los mecanismos represivos de restricción estatal. Ahora los inmigrantes ingresan al mercado de trabajo por vías individuales basadas en redes informales de amigos y familiares que se conectan directamente con los demandantes de esa mano de obra. Los nuevos mecanismos de restricción operan mediante las repatriaciones con el propósito de disuadir a los ilegales de ingresar o permanecer en el territorio. Tales deportaciones, si bien son realizadas con gran efectividad, se revelan ineficaces para cumplir su cometido.

La ausencia de los gobiernos en los mecanismos de contratación pone de relieve otros actores en el negocio migratorio como es el caso de consulados “fantasmas” que venden visas falsas; los controles fronterizos; los agentes de migración encargados del control interno; los buscones (son los encargados de ubicar a los trabajadores), todos los cuales forman una cadena informal que se vale de la corrupción para



asegurar el paso de los inmigrantes sin pasar por los canales formales establecidos institucionalmente.

Por otra parte, en la sociedad dominicana se debate si los trabajadores haitianos desplazan la mano de obra dominicana o si crean nuevos empleos. De su lado, los empresarios argumentan que los haitianos aceptan empleos que los dominicanos no desean ocupar, contribuyendo de ese modo a que la economía sea más productiva. Y para los que plantean que si se pagaran mejores salarios los dominicanos harían el trabajo, se alega que si no fuera por los bajos salarios que reciben los haitianos, las áreas en las que son empleados no serían competitivas.

La economía dominicana se beneficia de la mano de obra barata, por el proceso de devaluación social a que está sometida la inmigración haitiana. Además, los niveles de informalidad en que se inserta el inmigrante a la actividad productiva, permite a los empresarios evadir el pago de prestaciones laborales y otros costos que hacen bajar la inversión en la composición del salario; aumentan los beneficios directos y la competitividad derivada del poco desarrollo de las fuerzas productivas.

Mientras el Estado dominicano no termina de reglamentar y ordenar el proceso migratorio, existen unos costos sobre los servicios sociales recibidos por los inmigrantes, principalmente educación y salud que son asumidos en las escuelas y hospitales públicos, sin cotización por parte de los empleadores. Una situación que si bien no significa un monto tan fuerte como se pregona en los medios, no deja de ser una carga para el sector público.

Paradójicamente, el ambiente de rechazo y exclusión en contra de los haitianos y todo el montaje político e ideológico que opera en República Dominicana, favorece la devaluación de la mano de obra haitiana, haciéndola propicia para su empleo en múltiples sectores de la economía dominicana. Por otra parte, el gobierno haitiano mantiene una actitud indefinida o no comprometida ante el tráfico de emigrantes, que en el fondo le beneficia al resolver por esa vía un factor de presión social.

Por otro lado, esta es una discusión que encubre las ventajas que recibe la economía haitiana al liberarse de la fuerte presión social que genera la demanda de empleo por parte de una población relativamente joven que realiza sus aspiraciones emigrando hacia la parte oriental de la isla, con lo cual se garantiza la recepción de las remesas que envían esos emigrantes a sus familiares, sea dinero en efectivo o de pequeñas



inversiones para la construcción de viviendas y el establecimiento de microempresas familiares.

Es evidente que el manejo politizado de la inmigración haitiana impide que sea atendida técnicamente. Si bien el hecho es denunciado con tanta gravedad e insistencia, no es atendido en la misma medida y lejos de resolverse tiende a crecer. Al mismo tiempo, los actores se entretienen jugando al radicalismo, mediante acciones inconducentes que no llevan a ningún lado o que producen cierta inmovilidad.



### 3.4 Calidad de vida<sup>16</sup>.

La calidad y las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas están muy cerca de los límites de pobreza. Allí, las necesidades de población en servicios y viviendas son muy importantes. Si tomamos en consideración las condiciones socioeconómicas que por lo general se observan en Haití, la brecha entre las municipalidades fronterizas y el resto del país luce menos importante que en el caso de la República Dominicana.

#### Las condiciones de vida.

Del lado dominicano, la región fronteriza es históricamente considerada como una franja de pobreza, sobre todo las regiones centrales correspondientes a las provincias de Elías Piña e Independencia. Los datos oficiales de 1993, tal y como aparecen en el cuadro siguiente, confirman este estado de cosas y el déficit observado en materia de servicios.

**Cuadro 4**  
**La pobreza en las provincias fronterizas dominicanas<sup>17</sup>**

| Provincia         | hogares pobres (%) | hogares pobres con necesidad es en educación (%) | hogares pobres con necesidades de vivienda (%) | Hogares pobres con necesidades de agua (%) |
|-------------------|--------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Distrito Nacional | 37,7               | 15,4                                             | 3,4                                            | 48,2                                       |
| Dajabón           | 76,8               | 12,9                                             | 3,8                                            | 51,4                                       |
| Elías Piña        | 92,3               | 29,1                                             | 15,5                                           | 80,9                                       |
| Independencia     | 81,9               | 19,1                                             | 7,8                                            | 47,1                                       |
| Montecristi       | 74,8               | 12,8                                             | 8                                              | 61,9                                       |
| Pedernales        | 73,2               | 20,6                                             | 10,4                                           | 58,3                                       |

*Fuente : Comisión presidencial (2002)*

<sup>16</sup> Se sugiere la lectura de las relatorías correspondientes a ls diferentes mesas redondas en que los participantes dan su punto de vista sobre las acciones y necesidades prioritarias de cada uno de sus municipios.

<sup>17</sup> Los datos de pobreza material o monetaria no están disponibles en el caso de los municipios fronterizos haitianos.



Por municipios, atendiendo a los datos del censo de 1993, la situación es como sigue:

### Pobreza por municipios (1993)

| <b>Provincias<br/>municipios</b> | <b>Hogares</b> | <b>No. Hogares<br/>pobres</b> | <b>% de hogares<br/>pobres</b> |
|----------------------------------|----------------|-------------------------------|--------------------------------|
| <b>Dajabón</b>                   | <b>12 863</b>  | <b>9 879</b>                  | <b>77</b>                      |
| Dajabón                          | 5 151          | 3 571                         | 69                             |
| Loma de Cabrera                  | 3 487          | 2 726                         | 78                             |
| Partido                          | 1 283          | 927                           | 72                             |
| Restauración                     | 1 506          | 1 377                         | 91                             |
| El Pino                          | 1 436          | 1 278                         | 89                             |
| <b>Elías Piña</b>                | <b>12 533</b>  | <b>11 572</b>                 | <b>92</b>                      |
| Comendador                       | 4 303          | 3 743                         | 87                             |
| Bánica                           | 1 674          | 1 581                         | 94                             |
| El Llano                         | 1 645          | 1 570                         | 95                             |
| Hondo Valle                      | 2 131          | 2 048                         | 96                             |
| Pedro Santana                    | 1 620          | 1 509                         | 93                             |
| Juan Santiago                    | 1 160          | 1 121                         | 97                             |
| <b>4 Independencia</b>           | <b>8 667</b>   | <b>7 101</b>                  | <b>82</b>                      |
| Jimaní                           | 1 770          | 1 350                         | 76                             |
| Duvergé                          | 2 730          | 1 961                         | 72                             |
| La Descubierta                   | 1 297          | 1 134                         | 87                             |
| Mella                            | 605            | 506                           | 84                             |
| Postrer Río                      | 974            | 914                           | 94                             |
| Cristóbal                        | 1 291          | 1 236                         | 96                             |
| <b>4 Pedernales</b>              | <b>3 955</b>   | <b>2 894</b>                  | <b>73</b>                      |
| Pedernales                       | 2 607          | 1 848                         | 71                             |
| Oviedo                           | 1 348          | 1 046                         | 78                             |
| <b>4 Montecristi</b>             | <b>22 998</b>  | <b>17 199</b>                 | <b>75</b>                      |
| Montecristi                      | 4 874          | 3 226                         | 66                             |
| Castañuelas                      | 3 271          | 2 588                         | 79                             |
| Guayubín                         | 6 736          | 5 219                         | 78                             |
| Las Matas                        | 2 889          | 2 398                         | 83                             |
| Pepillo Salcedo                  | 1 977          | 1 347                         | 68                             |
| Villa Vázquez                    | 3 251          | 2 421                         | 75                             |

**Del lado haitiano**, la situación es aún más dramática, aunque sea difícil poder apreciar cuantitativamente la parte de la población pobre de las comunes fronterizas ya que los datos disponibles están clasificados solamente en el orden departamental. El mapa de pobreza itinerante elaborado por el MPCE da una idea de la pobreza inmaterial<sup>18</sup> para el conjunto del territorio. Ahí puede verse la situación de los diversos municipios fronterizos. Si partimos de las informaciones disponibles, se

<sup>18</sup> Se trata primordialmente del acceso a ciertos servicios básicos: condiciones sanitarias, agua potable, educación y salud.



observa claramente que los servicios son deficientes y que están muy lejos de satisfacer la demanda de la población rural y urbana.

Además, la región fronteriza dista mucho de ser homogénea : la situación varía de un municipio al otro y en el seno de una misma región. Los límites y porcentajes de los hogares en situación de pobreza divergen, así como la prestación de servicios. En efecto, las informaciones disponibles reflejan de forma general lo siguiente :

- Ø De los dos lados de la frontera, la carencia de servicios es mayor en los municipios y comunas del centro. En el caso dominicano este déficit va acompañado de la existencia en esta zona de provincias extremadamente pobres, en particular Elías Piña.
- Ø Esto conduce a los pobladores haitianos a buscar algunos servicios en la parte dominicana, especialmente relacionados con la salud pública.

Para el sector de educación, no hay ningún dato oficial disponible. Las encuestas sobre el terreno realizadas en FLACSO permiten decir que hay pocos niños haitianos asistiendo a las escuelas dominicanas, y por lo general se trata de centros de enseñanza de orden privado, excepto en regiones específicas donde se han estado produciendo poblamientos de haitianos. Una práctica extendida se refiere a la participación de jóvenes haitianos en cursos técnicos de corta duración patrocinados por ONG pero de los que no se tienen cifras para poder estimar el alcance de los mismos.

El sector salud es el más solicitado y frecuentado. Un informe técnico elaborado por CONAPOFA/SESPAS (2001) indica que el 98.5% de la población extranjera que solicita servicios de salud en República Dominicana es haitiana. Las provincias donde reside una proporción importante de trabajadores haitianos es donde la demanda es más fuerte. Sólo dos provincias dominicanas, Montecristi e Independencia, reflejan un uso importante de los servicios de salud pública. Los cuidados dados a las mujeres en las provincias fronterizas sobrepasan la media nacional (ver cuadro siguiente). Además, las tasas de utilización de los servicios de salud en los medios rural y urbano son diferentes según la provincia de que se trate : las de Dajabón y Pedernales tienen un nivel de frecuentación en servicios de salud más alto que las otras provincias fronterizas. En Elías Piña, Independencia y Montecristi, los servicios de salud urbanos son los más solicitados (ver cuadro 5).



**Cuadro 5**  
**Uso de servicios de salud por haitianos**  
**Provincias fronterizas dominicanas**

| Provincia        | Pacientes extranjeros | Parte % | Mujeres | Mujeres (%) | Urbano (%) | Rural (%) |
|------------------|-----------------------|---------|---------|-------------|------------|-----------|
| Dajabón          | 1353                  | 4.4     | 791     | 58.5        | 40.5       | 59.5      |
| Elías Piña       | 1257                  | 4.1     | 878     | 69.8        | 73         | 27        |
| Independencia    | 1678                  | 5.5     | 1275    | 76.0        | 62.1       | 37.9      |
| Montecristi      | 3035                  | 9.9     | 1824    | 60.1        | 61.4       | 38.6      |
| Pedernales       | 1031                  | 3.4     | 585     | 56.7        | 46.7       | 53.3      |
| Total fronterizo | 8354                  | 27.3    | 5353    | 64          | ND         | ND        |
| Total nacional   | 30 598                | 100     | 16 817  | 54,9        | ND         | ND        |

Fuente : CONAPOFA/SESPAS (2001). Incidencia de la demanda de servicios de salud de extranjeros.

En cuanto a los gastos : el nivel de gasto medio por consulta es , en general, más elevado que el promedio nacional. Además, los gastos anuales para el sector salud en la frontera representan 31.2% del total nacional de gastos anuales, mientras que esas provincias no hacen sino el 27% de las consultas (ver cuadros 5 y 6).

**Cuadro 6**  
**Gastos en cuidados de salud**  
**Provincias fronterizas dominicanas<sup>19</sup>**

| Provincia      | Gastos promedios anuales por pacientes (\$RD) | Gastos anuales totales (\$RD) |
|----------------|-----------------------------------------------|-------------------------------|
| Dajabón        | 1995.85                                       | 2, 700,379.16                 |
| Elías Piña     | 2049.79                                       | 2, 576,583.64                 |
| Independencia  | 1686.55                                       | 2, 828,343.00                 |
| Montecristi    | 1763.99                                       | 5,353,724.64                  |
| Pedernales     | 2000.26                                       | 2,062,272.16                  |
| Total frontera | 1899.29                                       | 15, 521,302.6                 |
| Total nacional | 1621.08                                       | 49, 601,679.72                |

Fuente : CONAPOFA/SESPAS (2001). Incidencia de la demanda de servicios de salud de extranjeros.

Los datos disponibles sobre los municipios fronterizos reflejan la amplitud de las carencias en salud y explican la búsqueda de cuidados de salud en República Dominicana por parte de los habitantes de los municipios fronterizos.

Los centros de salud de los municipios haitianos son escasos y la oferta de servicios es muy limitada. Sólo los municipios de Belladère y, más recientemente, Ouanaminthe tienen un hospital; los de Savanette, Cerca-

<sup>19</sup> Informaciones no disponibles para la parte haitiana.



la-Source, Thomonde tienen un centro de salud con camas. Los demás municipios ofrecen únicamente atenciones primarias en dispensarios o centros de salud que tienen un personal muy reducido. El cuadro siguiente ofrece una imagen de la falta de equipos en salud. Además, los datos confirman la indigencia de las regiones de centro y sur.

**Cuadro 7**  
**Capacidad de acogida de los servicios hospitalarios**  
**Algunos municipios fronterizos haitianos**

| Municipios           | Población      | No. de camas | No. de camas/<br>hab. (1 000) |
|----------------------|----------------|--------------|-------------------------------|
| Capotille            | 11189          | ND           | ND                            |
| Carice               | 11028          | ND           | ND                            |
| Ferrier              | 11651          | ND           | ND                            |
| Mont-Organisé        | 20060          | 8            | 0.39                          |
| Ouanaminthe          | 49466          | 28           | 0.56                          |
| <b>Total NE</b>      | <b>242607</b>  | <b>113</b>   | <b>0.46</b>                   |
| Belladère            | 45910          | 44           | 0.95                          |
| Cerca-la-Source      | 31535          | ND           | ND                            |
| Lascahobas           | 49749          | ND           | ND                            |
| Savanette            | 25171          | ND           | ND                            |
| Thomassique          | 33877          | ND           | ND                            |
| Thomonde             | 28617          | ND           | ND                            |
| <b>Total Centre</b>  | <b>475114</b>  | <b>205</b>   | <b>0.43</b>                   |
| Anse-à-Pitres        | 13366          | ND           | ND                            |
| <b>Total Sud-Est</b> | <b>448235</b>  | <b>172</b>   | <b>0.38</b>                   |
| Cornillon            | 54633          | ND           | ND                            |
| Fonds-verrettes      | 26229          | ND           | ND                            |
| Ganthier             | 55489          | ND           | ND                            |
| Thomazeau            | 36072          | ND           | ND                            |
| <b>Total Ouest</b>   | <b>2356770</b> | <b>3372</b>  | <b>1.44</b>                   |

*Fuente : MSPP, Salud, Documentos de base de l'EERP, 1998*

De esa situación, así como del bajo nivel de servicios en agua potable, se genera un cuadro de alta morbilidad y mortalidad infantil en el lado haitiano. Para ilustrar las carencias en agua potable del lado haitiano, puede indicarse lo siguiente:

- § La fuentes públicas y las fuentes no protegidas constituyen los principales puntos de abastecimiento de la población. El suministro de agua por acueducto se limita a las zonas urbanas, y dentro de ellas a no más de un 20% de los hogares.
- § El suministro de agua potable de los municipios fronterizos es débil. En efecto, de los 15 municipios de la zona fronteriza, tres (Cornillon, Anse a Pitre y Fond Verettes) carecen de acueductos y los otros tienen equipos bastante precarios.



§ Para una población de algo más de medio millón de personas, el número de fuentes existentes no sobrepasa los ciento veintitrés (123).

El cuadro de más abajo ilustra de forma significativa la situación para los municipios fronterizos del departamento del Oeste. Desgraciadamente, sobre este asunto no hay datos estadísticos sobre el conjunto de los municipios fronterizos y las escasas informaciones existentes datan de hace más de una década.

**Cuadro 8**  
**Tasa de cobertura en agua potable (1994)**

| Municipios      | Población |            | Tasa de cobertura (%) |
|-----------------|-----------|------------|-----------------------|
|                 | Total     | Atenciones |                       |
| Thomazeau       | 37936     | 13430      | 35.4                  |
| Ganthier        | 55485     | 2580       | 4.6                   |
| Cornillon       | 57248     | 9124       | 15.9                  |
| Fonds Verrettes | 27332     | 4468       | 16.3                  |

Fuente : Actualización de la cobertura en agua potable del departamento del Oeste, Vol. I, OPS/OMS

Del lado dominicano, según los datos arrojados por el censo de 1993, la situación era relativamente más positiva, pero distante de un comportamiento óptimo, como se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 9**  
**Situación de la provisión de agua (1993)**

| Provincias    | Acueductos | % con cloro | % pob. beneficiada | Índice de potabilidad |
|---------------|------------|-------------|--------------------|-----------------------|
| Dajabón       | 7          | 71          | 9                  | 75                    |
| Montecristi   | 7          | 57          | 47                 | 45                    |
| Elías Piña    | 6          | 67          | 29                 | 30                    |
| Independencia | 16         | 38          | 63                 | 78                    |
| Pedernales    | 5          | 20          | 42                 | 84                    |

Source : ONE (1993)

En general los centros urbanos fronterizos carecen de sistemas de alcantarillados clocales y pluviales, lo que les expone a graves problemas sanitarios y a riesgos de inundaciones. Aunque el gobierno dominicano ha realizado algunas obras de mejoramiento, estas ha sido insuficientes para paliar significativamente la situación.

En cuanto a la educación se refiere, las cinco provincias fronterizas dominicanas experimentan una notable expansión en la infraestructura



para la educación básica. Los indicadores permanecen empero por debajo del promedio nacional. Para los departamentos fronterizos haitianos, aparte del centro, los coeficientes de eficacia para la enseñanza primaria superan el promedio nacional<sup>20</sup>. Por otra parte, la tasa de alfabetización y el nivel de escolaridad siguen siendo desiguales a todo lo largo de la franja fronteriza y son mucho más bajos que los promedios nacionales.

**Cuadro 10**  
**Tasa de analfabetismo y Nivel de escolaridad<sup>21</sup>**

| Provincia     | Población de más de 15 años años (%) | Nivel de escolaridad |
|---------------|--------------------------------------|----------------------|
| Montecristi   | 19,8                                 | 5,4                  |
| Dajabón       | 20,7                                 | 5,2                  |
| Elías Piña    | 38,9                                 | 3,1                  |
| Independencia | 28,9                                 | 4,2                  |
| Pedernales    | 25,3                                 | 4,5                  |
| Nación        | 15,3                                 | 6,7                  |

Source : ONAPLAN (1987)

Una situación similar puede observarse del lado haitiano. Los datos disponibles indican que la franja fronteriza es menos atendida que el resto del país. Si bien el nivel primario se acerca sensiblemente al promedio nacional, en el nivel secundario la brecha es aún mucho más importante. Sin embargo, la distribución de los útiles escolares es desigual en todo el conjunto de municipios fronterizos: el centro tiene un nivel de cobertura para el nivel secundario mucho más inferior que el resto de los municipios de la región<sup>22</sup>.

Por otra parte, de uno y otro lado de la frontera, el déficit en educación técnica y superior es considerable.

Las diferencias entre las zonas urbanas y las zonas rurales son claras, y en general, la relación es negativa para las zonas rurales. Las poblaciones de esas localidades son dejadas a su suerte y los niveles de pobreza son muy altos. Hay acciones previstas por el gobierno dominicano en materia de vivienda (construcción y reparación, instalación de paneles solares).

<sup>20</sup> Ver IHSI (2000). Repertorio de estadísticas Sociales. Volumen I, pág.121 Cuadro 3.3.0 Indicadores de eficacia interna de la enseñanza fundamental (ciclos 1ro y 2do.) por departamento. Años 1996-1997-

<sup>21</sup> Para el caso de Haití, los datos por municipio no están disponibles.

<sup>22</sup> Ver IHSI (1998) Op. cit.



**Cuadro 11**  
**Situación de la vivienda en las provincias dominicanas** <sup>23</sup>

| Provincia     | % necesidad de piso | % necesidad de techo | % necesidad de pared | % de hacinamiento |
|---------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| Dajabón       | 9,1                 | 9,2                  | 3                    | 30,5              |
| Elías Piña    | 28                  | 27,6                 | 14,4                 | 48,4              |
| Montecristi   | 7,3                 | 7,6                  | 6,1                  | 27,9              |
| Independencia | 12,4                | 12,8                 | 6,5                  | 34,4              |
| Pedernales    | 12,2                | 12,5                 | 7,6                  | 23                |
| Nación        | 7                   | 5                    | 5,2                  | 11                |

Source: ONE (1993)

Del lado haitiano, por el contrario, no fue identificada ninguna acción. En el momento de la celebración de las mesas regionales, los participantes establecieron el orden de prioridad de sus necesidades y las medidas que habría que tomar, sobre todo en el área de servicios. Estimaron que una red vial que pueda ser transitada en todo momento constituye una de las acciones más prioritarias a emprender. Luego siguen las necesidades en agua potable y salud, puesto que la salud de la población depende en gran medida de la calidad del agua de consumo. Los servicios de teléfono son secundarios para una población mayoritariamente rural que recurre a la red telefónica dominicana puesto que le queda más cerca que la red nacional. El siguiente cuadro ofrece indicaciones sobre las prioridades de las necesidades en materia de servicios.

---

<sup>23</sup> Para el caso de Haití, los datos por municipios no están disponibles.



**Cuadro 12**  
**Orden de prioridades de las necesidades de las provincias**  
**fronterizas haitianas: Punto de vista de la comunidad<sup>24</sup>**

| Municipios<br>Servicios | Agua<br>Potable | Energía | Teléfono | Transporte | Salud | Educación | Seguridad |
|-------------------------|-----------------|---------|----------|------------|-------|-----------|-----------|
| Ferrier                 | 3               | 1       | 4        | 2          | 5     | 7         | 6         |
| Ouanaminthe             | 7               | 2       | 6        | 2          | 1     | 5         | 3         |
| Capotille               | 1               | 5       | 7        | 3          | 2     | 4         | 6         |
| Mont-<br>Organisé       | 5               | 2       | 6        | 1          | 3     | 4         | 7         |
| Carice                  | 2               | 5       | 6        | 1          | 6     | 7         | 4         |
| Cerca la<br>Source      | 5               | 4       | 7        | 1          | 2     | 3         | 6         |
| Thomassique             | 2               | 4       | 7        | 1          | 3     | 6         | 5         |
| Thomonde                | 2               | 5       | 7        | 3          | 4     | 6         | 1         |
| Lascahobas              | 2               | 1       | 7        | 3          | 4     | 5         | 6         |
| Belladère               | 4               | 7       | 5        | 1          | 3     | 6         | 2         |
| Savanette               | 5               | 2       | 7        | 1          | 3     | 6         | 4         |
| Cornillon               | 1               | 5       | 6        | 3          | 2     | 4         | 7         |
| Thomazeau               | 3               | 6       | 7        | 1          | 2     | 4         | 5         |
| Ganthier                | 2               | 1       | 5        | 6          | 3     | 4         | 7         |
| Fonds-<br>Verrettes     | 2               | 4       | 6        | 5          | 3     | 7         | 1         |
| Anse à Pitres           | 2               | 6       | 5        | 1          | 3     | 4         | 7         |

*Fuente : Elaborado a partir de las informaciones de las mesas redondas regionales.*

Por otra parte, para el conjunto de la región fronteriza, los gastos públicos sociales son extremadamente débiles, y casi inexistentes en el lado haitiano. A pesar que en los últimos años la República Dominicana ha dado pasos en favor de las provincias fronterizas, la inversión pública en general y el gasto social en particular siguen siendo inferiores en términos per cápita a los observados en otras regiones y se sitúa ampliamente por debajo de las necesidades.

El gasto social en las provincias fronterizas ha mostrado un comportamiento irregular e insuficiente de acuerdo con las necesidades de estas provincias. Según un estudio realizado por ONAPLAN en el año 2000, para el trienio 1997/1999 se destinó a Dajabón un promedio de 73 pesos per cápita para fines sociales (lugar 29 entre 30 provincias), de 231 a Montecristi (lugar 18), de 238 a Elías Piña (lugar 16), de 461 a Independencia (lugar 5) y de 613 a Pedernales (lugar 3), lo que representó el 17,2% del gasto social nacional, aparentemente alto si tenemos en cuenta que en ellas solamente habita el 4% de la población.

<sup>24</sup> La clasificación fue hecha a partir de una escala de valores que va del 1 al 7, o sea, del mayor (1) al menor (7).



Sin embargo, a partir de un indicador complejo es posible acercarnos al asunto desde la síntesis de los montos invertidos y las necesidades acumuladas. En este sentido, las provincias fronterizas fueron muy desfavorecidas. Elías Piña, la provincia más pobre del país, ocupaba el lugar 10, seguida de Pedernales (14), Montecristi (18), Independencia (23) y Dajabón (27). Es decir que tres de estas provincias se situaban en la mitad inferior del total de provincias.

Al mismo tiempo es posible notar grandes variaciones de gastos en los diferentes trienios. Dajabón, por ejemplo, ocupaba el lugar 8 en gastos sociales absolutos en el trienio 1987/89, el 25 entre 1991 y 1993 y el 29 en el trienio 1997/99. Montecristi, por su parte, pasó del 18 al 28, para retornar a la primera posición. En la medida en que no ha existido una proyección estratégica de políticas sociales, posiblemente estas variaciones están determinadas por decisiones técnicas y cabildeos políticos sin relación con las necesidades reales de la región.

El grado de pobreza se encuentra acentuado por el débil nivel de desarrollo de la economía regional y por lo marginal que resulta la integración de los municipios fronterizos a la dinámica económica actual. Las tasas de subempleo y de desempleo son altas por lo que las comunidades se tornan más vulnerables. En su conjunto, los municipios y comunas son incapaces de valorizar sus recursos y de aprovechar las ventajas que ofrecen los mercados binacionales.

### **3.5 Economía de la frontera.**

La década del 90 fue escenario de una brecha creciente entre las economías haitiana y dominicana, tanto en lo que se refiere a las condiciones de vida de las poblaciones como a los modelos económicos adoptados. En efecto, la República Dominicana instituyó un dispositivo doblemente eficaz para el desarrollo de los sectores de exportación y de protección del sector agrícola, ligado a una política agresiva de promoción turística que tuvo como resultado una tasa de crecimiento anual promedio equivalente a un 7%. Esto pudo ser obtenido gracias a una política articulada de inversiones, subvenciones y conquista de mercados. Paralelamente, en Haití, asistimos no solamente a una descomposición de las instituciones del estado sino también a una liberalización salvaje de la economía. Este clima se produjo sin que mediara ninguna política de apoyo a la reconversión de la economía y en un ambiente desfavorable a la inversión productiva.

Los resultados concretos obtenidos de la aplicación de esos dos modelos son claros: para el período 1995-96 a 2000-2002, las tasas de



crecimiento de la economía dominicana fueron 4 veces superiores a la de la economía haitiana<sup>25</sup>. Aparte de este aspecto técnico, que pone de relieve las diferencias entre los dos modelos, hay que señalar otros externos como la crisis haitiana<sup>26</sup> que aumenta la brecha, sobre todo en lo que se refiere a los puntos de retorno indicados por las curvas de crecimiento económico de los dos países.

Los niveles de entradas percibidas y las capacidades de inversión de los campesinos, que constituyen más de las dos terceras partes de la población, conocieron una reducción significativa. Por otro lado, la ausencia de inversiones públicas en infraestructuras y servicios de apoyo condujo a una baja notable de la producción (de arroz, banano, habichuelas, carne, etc.) que fue compensada con la importación de productos provenientes de Estados Unidos y la República Dominicana, lo que permite afirmar que uno de los mayores problemas de la economía haitiana es el hecho de que actualmente las importaciones sean superiores a la producción nacional<sup>27</sup>. De hecho, el consumo nacional en Haití pudo mantenerse gracias a las remesas de los emigrantes, estimadas en aproximadamente 675 millones<sup>28</sup> de dólares (2002), poniendo en evidencia la “lógica de estancamiento dependiente de la economía haitiana”.

Durante la última década, las crecientes diferencias de productividad y las divergentes tarifas aduanales han conducido a un rápido incremento de los intercambios con la República Dominicana, que hacen actualmente de Haití el tercer socio comercial de dicho país y uno de los primeros mercados para las exportaciones haitianas de productos agrícolas. De tal modo, según las informaciones publicadas por el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), las exportaciones dominicanas hacia Haití pasaron de 72.4 millones de dólares en 2001 a poco más de 100 millones en 2002.

### **3.5.1 Principales sectores de actividad.**

La agricultura y el comercio transfronterizo son las principales fuentes de empleo y de ganancias en los municipios fronterizos haitianos. Las remesas provenientes de los migrantes establecidos en el extranjero y las

---

<sup>25</sup> Ver informes de la CEPAL.

<sup>26</sup> La crisis amplifica aún más la brecha existente.

<sup>27</sup> INESA (2003) Comment va notre économie? En Entreprise, Territoire e Développement. Le Nouvelliste.

<sup>28</sup> Según el informe anual 2002 dela BRH, las « transferencias corrientes pasaron de 768.58 a 775.66 millones de dólares por causa del alza de 8.35% de las transferencias privadas cuyo peso relativo fue de 87% en el 2002.



ganancias en las migraciones estacionarias juegan un papel clave en la economía de la región.

La producción agrícola de las zonas fronterizas se caracteriza por la importancia de las zonas de culturas pluviales con una altitud superior a los 300 metros, considerada como una pluviométrica favorable no obstante la debilidad de las zonas irrigadas. Del lado haitiano, las áreas fronterizas bajo irrigación son inferiores al total de 2000 hectáreas. Son principalmente pequeños sistemas de 150 a 300 hectáreas situadas en las comunas de Anse a Pitres, Ganthier, Savanette, Belladere, Cerca la Source y Ouanaminthe.

Los principales productos agrícolas de cada una de las áreas mencionadas son indicados en el cuadro siguiente:

**Cuadro 13**  
**Ubicación de la producción agrícola en la región fronteriza**

| ZONA          | PRODUCCION                                               |
|---------------|----------------------------------------------------------|
| Sureste       | Café , legumbres , habichuelas                           |
| Oeste         | Habichuela , sorgo ( petit mil )                         |
| Planicie Baja | Café, frutas (aguacates, cítricos ), habichuelas, papa   |
| Planicie Alta | Maíz, sorgo, azúcar, yuca, pois congo, frutas ( mangos ) |
| Noreste       | Habichuela, café, maní, ñame, frutas                     |

*Fuente :* Elaborado según encuestas sobre el terreno de RESAL (2001).

En las comunas fronterizas haitianas, la transformación de productos agrícolas está muy poco desarrollada. Se trata principalmente de las condiciones del café (café lavado en Thiotte, Baptiste, Carice y Mont-Organisé), la producción de azúcar bruto, de siro de caña, tabaco en hojas (Thomonde) y la tritura de cereales (maíz, sorgo). La madera es transformada en planchas y tablones sobre todo en las zonas húmedas de la Forêt des Pins y en las alturas de Cerca de la Source. La fabricación de carbón es relativamente limitada por las dificultades para el transporte hacia los centros urbanos.

Para la República Dominicana, la economía de las zonas fronterizas presenta marcadas diferencias entre las regiones norte, centro y sur. La región norte, más poblada y mejor equipada, goza de una economía más diversificada aunque la agricultura siga teniendo un papel importante. La región central es agrícola ante todo, y las actividades industriales y los servicios tienen un lugar limitado, salvo la creciente actividad comercial con Haití. La región sur se caracteriza por su baja densidad poblacional y por su limitado valor económico. Históricamente, el conjunto de la región



fronteriza ha sido marcado por la existencia de enclaves agros exportadores (Dajabón, Montecristi) o mineros (Pedernales), de baja incidencia a nivel local.

La agricultura es predominante y constituye la principal fuente de empleos de la región. En promedio, ocupa el 39% de la población activa (contra un 14% a nivel nacional) pero sobrepasa ampliamente este nivel en provincias como Elías Piña y Pedernales. Según los datos del censo de 1993, cerca del 4% de la población estaría en promedio ocupada en el comercio y el turismo de la región contra un 12% a nivel nacional.

En comparación a otras zonas del país, los niveles de productividad agrícola en las regiones fronterizas dominicanas siguen siendo débiles. En la zona fronteriza, la actividad industrial es también limitada. Según el censo de 1993, sólo cerca de un 5% de la población estaría implicada en los sectores de manufactura y minería, frente a un promedio nacional de un 15%.

Una parte importante de las unidades industriales estaría constituida por empresas pequeñas y microempresas cuyo saldo deja un bajo valor agregado. Las empresas de manufactura y las unidades industriales están concentradas en el norte, en las provincias de Dajabón y Montecristi. Allí hay una fuerte producción de arroz y de quesos. Algunas empresas están directamente vinculadas con los intercambios transfronterizos como el caso de las industrias de hielo situadas en Dajabón. No obstante el régimen preferencial establecido por ley para las zonas francas situadas entre 3 y 25 Km. de la frontera, no existen más que dos zonas francas en la región, que emplean un centenar de trabajadores.

No obstante, en los últimos meses se ha producido un alentador proceso inversionista al calor de la ley 28-01, que ha cubierto cerca de 40 empresas a lo largo de la frontera. Aunque una parte de estas empresas estaban ya establecidas, otras son nuevas, lo que podría indicar un salto importante en la evolución de la economía regional.



### Lista de Empresas Fronterizas Calificadas por la Ley 28-01 (Julio 2003)

| Nombres                                           | Ubicación                  | Inversión Ejecutada       | Empleados Generales |
|---------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|
| Southern Filler                                   | Prov. Independencia        | RD\$30,000,000.00         | 30                  |
| Serrana Agroindustrial                            | Prov. Sgto. Rodríguez      | RD\$16,000,000.00         | 70                  |
| Agroforestal Macapá. S.A.                         | Prov. Elías Piña           | RD\$80,000,000.00         | 400                 |
| Unigold Resouse, Inc.                             | Prov. Dajabón y Elías Piña | RD\$30,000,000.00         | 60                  |
| Distribuidora y Serv. Estévez Díaz                | Prov. Dajabón              | RD\$10,000,000.00         | 30                  |
| Hotel Masacre                                     | Prov. Dajabón              | RD\$5,000,000.00          | 20                  |
| Mirador del Morro, S.S.                           | Prov. Montecristi          | RD\$5,000,000.00          | 15                  |
| Cervecería Regional de Dajabón                    | Prov. Dajabón              | RD\$20,000,000.00         | 20                  |
| Ecomarina Resort Montecristi, S.A.                | Prov. Montecristi          | RD\$7,000,000.00          | 30                  |
| Punta Mangle, S.A.                                | Prov. Montecristi          | RD\$30,000,000.00         | 50                  |
| Ciudad Turística de Manzanillo, C x A             | Prov. Montecristi          | RD\$30,000,000.00         | 60                  |
| ITACAM Corp.                                      | Prov. Montecristi          | RD\$20,000,000.00         | 80                  |
| Suplidora Gabra                                   | Prov. Dajabón              | RD\$3,865,000.00          | 30                  |
| Mileniun Food Productos                           | Prov. Independencia        | RD\$3,000,000.00          | 14                  |
| Sofisma, S.A.                                     | Prov. Montecristi          | RD\$4,000,000.00          | 08                  |
| Ege – Haina                                       | Prov. Montecristi          | RD\$30,000,000.00         | 08                  |
| Confederación Agrícola Campesina Autónoma (CAUCA) | Prov. Dajabón              | RD\$600,000.00            | 06                  |
| Grupo Técnico Agroempresarial                     | Prov. Montecristi          | RD\$5,000,000.00          | 90                  |
| Cementos Andinos Dom.                             | Prov. Pedernales           | RD\$50,000,000.00         | 220                 |
| Suplidora Carmica Jiménez                         | Prov. Dajabón              | RD\$6,000,000.00          | 20                  |
| Electricosas del Mundo                            | Prov. Montecristi          | RD\$20,000,000.00         | 30                  |
| Cementos Pedernales                               | Prov. Pedernales           | RD\$10,000,000.00         | 25                  |
| Inversiones Margie, S.A.                          | Prov. Montecristi          | RD\$5,000,000.00          | 30                  |
| Compañía de Desarrollo la Región Noreste, C x A   | Prov. Montecristi          | RD\$5,000,000.00          | 25                  |
| Vitifrado, C. Por A.                              | Prov. Independencia        | RD\$10,000,000.00         | 80                  |
| Calor del Sol, S.a.                               | Prov. Sgto. Rodríguez      | RD\$1,000,000.00          | 10                  |
| Pisaro – Sofinma                                  | Prov. Sgto. Rodríguez      | RD\$3,000,000.00          | 10                  |
| Mármoles Panamericanos                            | Prov. Pedernales           | RD\$2,000,000.00          | 20                  |
| Superstone                                        | Prov. Pedernales           | RD\$1,000,000.00          | 15                  |
| <b>Totales</b>                                    |                            | <b>RD\$442,465,000.00</b> | <b>1,261</b>        |

Fuente: Departamento de Evaluación (CCDF) Julio 2003



### **3.5.2 Características de los intercambios comerciales transfronterizos.**

El comercio entre los dos países es un viejo fenómeno que ha conocido avances y retrocesos según sea el período histórico y las coyunturas económicas y políticas. Los intercambios actuales son multiformes, difíciles de cifrar con exactitud y hacen coexistir intercambios oscilantes entre las dualidades formal-informal, y legal-ilegal.

Durante los años de 1990, los intercambios de mercancías entre los dos países conocieron un rápido progreso. Sin embargo, los mismos presentan las características de un intercambio desigual, tanto cuantitativa que cualitativamente, y que refleja las dinámicas económicas particulares a cada país.

**Cuadro 14**  
**Balance comercial dominicano con Haití (Millones de USA)**

| Año  | Exportaciones | Importaciones |
|------|---------------|---------------|
| 1996 | 24,4          | 0,08          |
| 1997 | 26,5          | 0,3           |
| 1998 | 47,4          | 0,4           |
| 1999 | 67,2          | 0,06          |
| 2000 | 58,4          | 0,2           |
| 2001 | 72,1          | 0,3           |

Fuente : CEDOPEX

Durante los años de 1980, el valor de los intercambios se limitaba a algunos millones de dólares y la balanza podía ocasionalmente estar del lado favorable a Haití. En 1994, el valor de las exportaciones dominicanas se situaba alrededor de 10 millones de dólares y, entre los socios comerciales de la República Dominicana, Haití llegaba a ser el décimo país. Desde 2001, Haití ocupa el cuarto lugar y actualmente podría ser ubicado en tercer lugar después de los Estados Unidos y Puerto Rico. Para los empresarios dominicanos, Haití sigue siendo un mercado con pocas exigencias de calidad donde es posible pasar ciertas mercancías no competitivas en el mercado internacional o productos de poca demanda en el mercado dominicano.

Un dato relevante por sus implicaciones cualitativas es la exportación agrícola haitiana. Ese movimiento, iniciado en los años de 1980 ha conocido una cierta expansión con la apertura de las fronteras en los años de 1990. Un reciente informe de la RESAL (2001), identificó cerca de cincuenta productos agrícolas locales exportados hacia la República Dominicana. Esos productos son café, frutas (mangos de la variedad



Jean-Marie, aguacates, tamarindo, etc.) habichuelas negras (pois congo) y ganado caprino, bovino y avícola.

**Cuadro 15**  
**Principales productos agrícolas exportados de Haití a República Dominicana**

| Producto Exportado                 | Volumen<br>(en TM) | Valor<br>(1 000 US \$) |
|------------------------------------|--------------------|------------------------|
| Café                               | 5 100              | 5 100                  |
| Aguacate                           | 3 290              | 1 744                  |
| Pois congo                         | 4 420              | 1 702                  |
| Res (cabezas)                      | 49 000             | 2 199                  |
| Mangos                             | 4 650              | 1 023                  |
| Giraumon                           | 910                | 268                    |
| Maíz                               | 1 640              | 225                    |
| Tamarindo                          | 920                | 156                    |
| Grenadia                           | 450                | 140                    |
| Aves (unidades)                    | 51 500             | 149                    |
| Otros (legumbres, frutas diversas) |                    | 300                    |
| <b>TOTAL</b>                       |                    | <b>13 006</b>          |

Fuente : Estudio RESAL (2001)

Para el año 2001, el monto estimado de esas exportaciones informales de productos agrícolas locales era de cerca de U.S. 13 millones de dólares, es decir, cerca de la tercera parte del valor total de las exportaciones de productos agrícolas reportado por las estadísticas oficiales. A esto hay que agregarle el valor que se estima corresponde a las reexportaciones de arroz y habichuelas estadounidenses, que aunque varía según el año, se acercaba a un monto de ocho millones de dólares, llevando la cantidad total de exportaciones hacia la República Dominicana a más de veinte millones. Esos intercambios por lo general se realizan en pesos dominicanos.

En lo que se refiere a las exportaciones dominicanas hacia Haití, los informes preliminares del CEDOPEX (2001) señalan que suman 570 el total de productos dominicanos exportados hacia ese país para un valor aproximado de 72 millones de dólares estadounidenses. Cerca de treinta productos, con ventas superiores a 500,000 dólares cada uno, representaría el 61% del monto total de las exportaciones<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Aproximadamente, 160 productos se exportan por cantidades inferiores a U.S. \$100 dólares.



El siguiente cuadro ofrece informaciones sobre los principales productos exportados a Haití en 2001 :



**Cuadro 16**  
**Principales productos dominicanos exportados a Haití en 2001**

| Productos             | Valor<br>(Millones de dólares) | Porcentaje |
|-----------------------|--------------------------------|------------|
| Huevos                | 6,4                            | 18.23      |
| Vino Rojo             | 4,8                            | 13.64      |
| Cemento Gris          | 3,5                            | 9.97       |
| Pilas                 | 3,4                            | 9.68       |
| Habichuelas negras    | 3,2                            | 9.12       |
| Galletas              | 2,6                            | 7.40       |
| Abono                 | 1,9                            | 5.41       |
| Varillas              | 1,8                            | 5.12       |
| Hojas de zinc (tôles) | 1,5                            | 4.27       |
| Bananos               | 1,5                            | 4.27       |
| Cajas de cartón       | 1,5                            | 4.27       |
| Losetas en cerámica   | 1,5                            | 4.27       |
| Puntillas de arroz    | 1,5                            | 4.27       |

*Fuente : CEDOPEX (2001)*

Resulta interesante observar el lugar que ocupan la “puntilla de arroz”, un subproducto de fábrica, que alcanza un valor aproximado de 1.5 millones de dólares, y el hielo, que puede llegar a superar 250,000 dólares. Esto pone en evidencia de que se trata de un mercado fragmentado, volátil y poco exigente dada la ausencia de regulaciones del mercado haitiano, el débil nivel de exigencia de los consumidores haitianos, su escaso poder de compra y, sobre todo, su falta de informaciones y de administración.

La estructura de las exportaciones dominicanas hacia Haití es la siguiente: 36% en productos industriales, 18% en productos agrícolas y 46% en otros productos. La distribución de productos exportados, siguiendo los puntos de paso, es la siguiente:

**Cuadro 17**  
**Puntos de paso de los principales productos exportados por la República Dominicana hacia Haití (2001)**

| Puntos de Paso   | Porcentaje | Principales productos                         |
|------------------|------------|-----------------------------------------------|
| Jimaní           | 65         | Huevos, Arenque, Bananos, Varillas, Vino Rojo |
| Dajabón          | 26         | Hielo, huevos, aves, cemento, tôle, varillas  |
| Haina (marítima) | 4          | ND                                            |
| Elías Piña       | 3          | Puntilla de arroz, jabón, vino rojo y cemento |
| Pedernales       | 2          | Productos agrícolas y ropa usadas             |

*Fuente : CEDOPEX, 2001*



Cabe señalar también el aumento considerable de las exportaciones de productos provenientes de las zonas francas, es decir, textiles, detergentes, y en gran medida, las reexportaciones de ropa usada.

**Cuadro 18**  
**Principales exportaciones provenientes de zonas francas dominicanas (2001)**

| Productos                     | Valor<br>(millones de dólares) |
|-------------------------------|--------------------------------|
| Ropa usada                    | 1,8                            |
| Hilo de coser                 | 1,5                            |
| Camisas para hombres          | 1,1                            |
| Réexportaciones <sup>30</sup> | 0,7                            |
| Cajas de cartón               | 0,06                           |

*Fuente: Cedopex (2001) Informe anual de exportaciones, Santo Domingo*

Paralelamente, el valor anual de las exportaciones informales en productos agrícolas y alimenticios dominicanos hacia Haití (salvo pastas alimenticias, concentrado de tomate, salami y galletas) fue evaluado por el indicado estudio del RESAL en cerca de US\$23 millones en 2001, representando más del 20% del total de exportaciones dominicanas en esa categoría.

**Cuadro 19**  
**Principales productos dominicanos de importación comercializados en Haití a través de los circuitos informales**

| Productos                                        | Cantidad | Valor<br>(\$ US 1000) |
|--------------------------------------------------|----------|-----------------------|
| Coco ( millones de unidades)                     | 34       | 6 144                 |
| Puntillas de arroz ( TM)                         | 10 000   | 4 406                 |
| Plátanos ( millones de unidades)                 | 67       | 4 188                 |
| Huevos (millones de unidades)                    | 55,3     | 3 112                 |
| Pollos ( millones de unidades)                   | 2,5      | 1 293                 |
| Otros (chicharrones de cerdo, frutas, vegetales) |          | 2 100                 |
| <b>TOTAL</b>                                     |          | <b>22 743</b>         |

*Fuente : RESAL 2001*

Como puede apreciarse de los datos indicados aquí arriba, el mercado haitiano constituye actualmente uno de los principales mercados de la

---

<sup>30</sup> Cette rubrique n'a pas été clairement définie.



agroindustria del Valle del Cibao (huevos, migajas de arroz, etc.) y de las cosechas de coco de la parte este de la República Dominicana.



### **3.5.2.1 Los circuitos de intercambio.**

Las exportaciones de cada país siguen distintos circuitos en lo que concierne a los lugares de paso de la frontera y al tipo de agentes implicados. Las exportaciones dominicanas transitan principalmente como antes decíamos por las ciudades de Dajabón y Jimaní, y en menor medida, por Elías Piña y Pedernales, que son importantes puntos de paso para los productos alimenticios frescos y transformados.

Los productos y subproductos de la actividad avícola y arrocerá del Cibao tienden, por ejemplo, a transitar principalmente por el mercado de Dajabón, mientras que el mercado de Jimaní concentra más bien las frutas y vegetales frescos con destino a Puerto Príncipe.

Partiendo de los mercados fronterizos, los productos dominicanos pasan por una cadena de intermediarios que cubre todo el territorio haitiano.

Partiendo de los mercados de la región central, los productos dominicanos llegan a las comunas del interior del país y hasta Puerto Príncipe y Cabo Haitiano (ver figura 2). Los productos circulan por los siguientes circuitos : Mercados fronterizos-Cerca la Source-Thomassique-Hinche (Alto Planicie Central) y Mercados fronterizos-Lascahobas-Mirebaleis (Bajo Planicie Central). Desde ahí, se distribuyen por el norte (Cabo Haitiano), el Artibonito (Saint-Marc, Gonaives) y el oeste (Puerto Príncipe, Léogane).

Los mercados se efectúan en intervalos regulares y en días fijos pero sólo concierne uno o dos productos a la vez. Anteriormente, esos mercados operaban en territorio haitiano, pero desde hace ya más de quince años, la mayoría opera del lado dominicano, en zonas remotas, alejadas de los centros urbanos, lo que los convierte en mercados poco « visibles » con flujos de difícil cuantificación.

Las exportaciones de los productos del Noreste haitiano que van a República Dominicana por lo general pasan fuera del eje Ouanaminthe-Dajabón. Son esencialmente constituidas por mangos que provienen de valles secos y de aguacates producidos en las zonas de altitud. Las producciones haitianas importadas por medio de los mercados del Noreste tienen como principal destino los centros turísticos del Noroeste dominicano y Santiago.



**Cuadro 20**  
**Mercados y puestos de compra para la exportación de productos agrícolas haitianos**

| País            | Región Sur                                                                 | Región Central                                                                                                                                                           | Región Norte                                                                                    | Total     |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Haïti           | Chapotin<br>Malpasse<br>Savanne Bombe                                      | Baptiste<br>Tòtoy<br>Belladère<br>Nan Kas<br>Croix Fer<br>Lascahobas<br>Savann Milat<br>Tè Kase<br>Locare<br>Thomassique<br>Bòk Banik<br>Atobio<br>Biassou<br>Los Cacaos | Ti Lori<br>Béra<br>Capotille<br>Ouanaminthe                                                     | <b>21</b> |
| Rep. Dominicana | Jimani<br>Pedernales<br>Dupuy<br>El Aguacate<br>Savana Real<br>Angel Felix | Carisal<br>Hondo Valle<br>Cañada<br>Las Lagunas<br>Elías Piña<br>Guayabal<br>Pedro Santana<br>Banica<br>El Corte                                                         | Guayayuco<br>Corozo<br>Restauracion<br>Loma de<br>Cabrera<br>La Peñita<br>Don Miguel<br>Dajabón | <b>22</b> |
| <b>TOTAL</b>    | <b>9</b>                                                                   | <b>23</b>                                                                                                                                                                | <b>11</b>                                                                                       | <b>43</b> |

*Fuente :* Encuesta RESAL 2001, completada con misiones sobre el terreno (INESA, 2003)

La demanda dominicana de productos de la Planicie Central se refiere principalmente al « pois congo » fresco para transformación industrial, los productos de crianza para los restaurantes (chivos, pollos criollos, guineas), aguacate y café. Más de quince mercados fronterizos intervienen en la circulación de esos productos provenientes de la Planicie Central. En el Sureste, los circuitos comerciales son más difusos y los principales productos de exportación (café, chivo, pescado) no transitan mucho por los mercados.

Los principales productos haitianos se extienden a prácticamente todo el año. Los productos de reexportación, que por lo general tienen que pagar impuestos oficiales y obedecen a contingentes especiales (arroz, frijoles, ajo), salvo pequeñas cantidades, no son autorizados a circular en los mercados. Ese comercio es ejercido por grandes intermediarios y su paso por la frontera se hace generalmente de noche a través de diferentes



puestos aislados del Noreste, Centro y Sureste. En cambio, el comercio de ropa usada se hace abiertamente y las vendedoras haitianas ocupan importantes espacios en los mercados de Dajabón, Elías Piña y Pedernales.

### **3.5.3      *Impacto de los intercambios en las zonas fronterizas.***

Del lado haitiano, el impacto regional del comercio con la República Dominicana es importante. Se trata de productos locales que anteriormente tenían poco valor por causa de las dificultades de transporte y que ahora pueden venderse a precios considerables, lo que contribuye a frenar la baja rentabilidad de las fincas agrícolas haitianas. La apertura del mercado dominicano a las producciones fronterizas haitianas de fruta y café contribuye también al mantenimiento de terrenos boscosos, en una coyuntura donde la gran mayoría de los exportadores tradicionales de café han abandonado sus actividades de recolecta en esas regiones, invirtiendo en sectores menos riesgosos y más lucrativos. Los precios ofertados por los intermediarios dominicanos de café compiten con los precios subvencionados del café de calidad comprado por las ONG que están integradas a los circuitos europeos de comercio equitativo.

Durante la última década, los sistemas de producción agrícola de las zonas fronterizas han conocido transformaciones vinculadas a los crecientes flujos de mano de obra, de productos y de saber cómo (*know how*) entre los dos países. La escasez de mano de obra y el rápido aumento de su precio han conllevado a una clara tendencia de mecanización del trabajo en los valles del Noreste y de la Planicie Central. Por otro lado, la falta de mano de obra afecta la economía de la caña de azúcar en la Planicie Central, y los agricultores y propietarios de molinos de esta zona ven limitadas sus actividades por dicha causa. En lo que se refiere a la agricultura de irrigación, cabe señalar que nuevas variedades de arroz cultivadas en la República Dominicana son traídas por los migrantes a Ferrier y el Artibonito. Se estima que cerca de 100, 000 hogares rurales participan en las exportaciones hacia la República Dominicana, cuya producción es vendida por medio de una red de cuarenta mercados extendidos en todo lo largo de la frontera. De ahí, los intermediarios dominicanos encaminan esos productos frescos a los grandes centros de consumo de Santo Domingo, Santiago y Puerto Plata y realizan una transformación agroindustrial con el « pois congo » y el café para el mercado local y de exportación. A veces, la red colectora se extiende a más de 50 Km. de la frontera (hasta Bainet, Gros Morne y Aquin para el tamarindo) y pasa por varias categorías de intermediarios hasta llegar a los compradores dominicanos.



La reexportación de ropa usada, arroz, habichuelas, aceite y alcohol provenientes de los Estados Unidos concierne a varios millares de intermediarios haitianos. Esos comercios y los servicios que les acompañan (transporte, mantenimiento, cambio) han contribuido mucho con el crecimiento urbano de los mercados fronterizos de Ouanaminthe, Belladere, Fonds Parisien y Anse à Pitres, situados respectivamente muy cerca de las provincias dominicanas de Dajabón, Elías Piña, Jimaní y Pedernales.

Sin embargo, los principales servicios económicos y técnicos se encuentran en los mayores centros urbanos: Santiago, San Juan, Barahona y la capital. El incremento de la actividad comercial con Haití ha dinamizado la economía regional pero no necesariamente en favor de los actores económicos locales pues tienden a jugar un papel secundario ya que el abastecimiento de mercancías se realiza por medio de productores de otras regiones. De hecho, este estado de cosas constituye una subordinación de la región a otras zonas productivas y centros urbanos que funcionan como centros de abastecimiento en servicios y mercancías. Al norte, Santiago; al centro, San Juan y al sur, Barahona. En ese sentido, si tomamos en consideración la importancia o el monto total del intercambio de mercancías, observaremos que el mismo tiene un impacto positivo mínimo en la región. En cambio, la proliferación del tráfico ilegal genera un clima de violencia y de inseguridad que afecta la vida cotidiana de toda la región.

#### **3.5.4 Elementos para una nueva dinámica económica de la frontera.**

El desarrollo de una dinámica económica en la zona fronteriza es impulsado por el creciente interés de los empresarios dominicanos por el mercado haitiano, y por aquellas percibidas por el capital internacional para la explotación de la zona fronteriza. Esta dinámica es particularmente notable en la región norte, en Dajabón, y puede conducir a un nuevo modelo que tenga como base la creciente integración de las zonas del noroeste dominicano y del noreste haitiano.

Este fenómeno puede en gran medida ofrecer nuevas oportunidades de inversión y empleo. Sin embargo, ante la ausencia de políticas públicas apropiadas, puede temerse lo siguiente:

- ü Que esa situación coloque a los gobiernos locales y a las organizaciones sociales de un lado y otro en situación de inferioridad de cara a los actores económicos y políticos externos.



- ü Que se desarrollen efectos negativos con relación al medio ambiente físico y social.
- ü Esto nos lleva a creer que toda opción de desarrollo duradero para la frontera debe seguir una estrategia de desarrollo integrada que promueva los recursos de la región, que tome en cuenta la singularidad de cada una de sus localidades así como las complementariedades entre los dos lados. Además, que establezca redes de producción y de servicios y un marco jurídico y político adaptado a las condiciones de la región.

En suma, habrá que dar respuestas apropiadas a los siguientes problemas:

- § La región en su conjunto está expuesta a un proceso de descapitalización en provecho de las regiones vecinas dominantes, lo que limita las posibilidades de emergencia de empresarios locales que accedan a los servicios bancarios.
- § Hay una carencia marcada en capital humano para poder afrontar los retos del desarrollo local.
- § Las infraestructuras viales son insuficientes y están en mal estado, sobre todo del lado haitiano. Las redes de comunicación privilegian las relaciones con los grandes centros urbanos y no permiten el desarrollo de vínculos al interior de la zona. No obstante las potencialidades existentes, las infraestructuras de riego y las estructuras locales de administración de agua son inexistentes.
- § El marco jurídico-político existente del lado dominicano está desfasado y dada la nueva dinámica que impone la expansión del proceso transfronterizo, habrá que elaborar uno del lado haitiano. En otras palabras, la ausencia de un marco legal aceptado por ambos países y en particular las debilidades institucionales del Estado haitiano que evidencian su precariedad, son factores a tomar en cuenta en el momento de realizar intervenciones concretas en la zona fronteriza.
- § La actividad comercial tiene efectos imprevistos como el desarrollo urbano anárquico, la dificultad de evacuación de desperdicios y la congestión vial: la ciudad de Ouanaminthe creció rápidamente sin que mediara ninguna política de organización territorial y sin que mejorara el nivel de urbanidad. La ciudad parece un campamento



inmenso atravesado por arterias polvorosas, a veces seco, a veces mojado.

- § La falta de un verdadero programa de desarrollo socioeconómico en la región que proponga articulaciones claras y se sustituya a la multitud de proyectos aislados actuales, que en relación con las realidades sociales y económicas locales, lucen desfasados.



### **3.6 Aspectos culturales de la zona fronteriza.**

La poca información existente sobre este tema indica que la cultura ha sido el espacio de comunicación más fluida y consistente a lo largo de la frontera. Aún cuando ambas nacionalidades conservan sus rasgos culturales básicos, es visible un proceso de mutuo intercambio y apropiación que configura modalidades de culturas transfronterizas. De manera sucinta pudieran plantearse tres conclusiones principales:

El intercambio cultural se ha desarrollado al margen o a contrapelo de las políticas estatales, y solo recientemente se observan algunos pasos en el reconocimiento de este fenómeno por parte del estado dominicano.

El principal vector del intercambio cultural ha sido la sociedad civil de ambas partes, sea de manera espontánea a través de las múltiples redes de primer grado o mediante acciones concertadas de organizaciones.

Comienzan a aparecer los primeros indicios de un aprovechamiento del valor cultural en términos económicos, con el incipiente incremento del interés turístico en la zona.

#### **3.6.1 *Cultura de tolerancia.***

Las comunidades fronterizas han organizado paulatinamente su vida comercial y sus ofertas de servicios a las demandas generadas por los mercados. En ese sentido, el poblador fronterizo ha ido aprendiendo diferentes mecanismos y vías que le faciliten entrar en el mundo cultural del vecino, asumiendo el aprendizaje del idioma creóle o español como uno de los más efectivos. La creación de redes comerciales transfronterizas ha contribuido para que los habitantes fronterizos desarrollen una cultura de la tolerancia frente al vecino. Esta realidad se superpone a otra de conflictos y tensiones usuales en cualquier frontera y más aún en una frontera que muestra niveles tan desiguales de desarrollo económico, social e institucional. La tolerancia existente no omite que esta frontera expresa esta relación desigual.

A pesar de que en la frontera se desarrollan relaciones cotidianas de solidaridad e intercambio entre los dominicanos y los haitianos, aún los pobladores fronterizos dominicanos siguen atrapados por una serie de prejuicios heredados desde la época colonial y de la dictadura trujillista. Todavía el mito de la invasión y la amenaza haitiana sigue siendo parte de la cosmovisión del habitante fronterizo, a lo cual contribuye la depauperación creciente del lado haitiano. Paradójicamente, pese a estos



prejuicios, la actitud del dominicano frente al haitiano en la frontera es de apertura y tolerancia, más que de hostilidad y agresión como sucede en otros espacios oficiales y de comunicación.

### **3.6.2      *Manifestaciones religiosas y fiestas patronales.***

Existe un fuerte sincretismo religioso, con la mutua incorporación de deidades, ritos y creencias en las prácticas de vudú en la parte haitiana y del catolicismo en la parte dominicana. Muchos dominicanos se desplazan al lado haitiano a consultar a los hougans y de hecho muchos dominicanos comparten creencias del vudú. También se reporta que algunos curas católicos dominicanos ofrecen misas en la parte haitiana.

Desde el punto de vista de su religiosidad, el poblador fronterizo dominicano expresa de múltiples formas sus raíces cristianas de factura europea a través de un catolicismo empírico, popular e instrumental, distanciándose de los dogmas tradicionales, articulando creativamente expresiones religiosas de raíces africanas. El contacto cultural entre haitianos y dominicanos ha generado algunos cambios en la religiosidad de la frontera dominicana. Muchas comunidades fronterizas han hecho del Vudú y el Gagá parte de su mundo religioso cotidiano. El Vudú constituye una vía de intercomunicación entre dominicanos y haitianos y es usual que los dominicanos crucen la frontera para recibir estos servicios religiosos. El Gagá, por su parte, es la principal manifestación de los domínico-haitianos que habitan la zona fronteriza dominicana. Durante Semana Santa los gagás se convierten en una fiesta religiosa en la cual los haitianos y dominicanos se confunden en un ambiente combinado de rito y carnaval.

El Gagá, las fiestas de palos, las salves, el Vudú, constituyen no sólo un hecho religioso, sino que también son fiestas en sí, en las cuales la música y la danza son parte de su universo simbólico. Asimismo, en los convites o juntas en las fincas agrícolas también se reproducen manifestaciones musicales de la tradición africana creadores de lazos de solidaridad grupal.

En el lado haitiano, la fiesta del Santo Patrón, que tienen lugar en 16 puntos y en fechas diferentes, es la ocasión para exhibir las costumbres y ritmos musicales de la zona. De hecho, los dominicanos, en gran número, visitan a sus vecinos haitianos durante las celebraciones de estas fiestas.



### **Cuadro 21** **Fiestas patronales** **Municipios fronterizos haitianos**

| Municipios      | Fecha Fiestas Patronales | Nombre Santo Patrón        |
|-----------------|--------------------------|----------------------------|
| Cerca la Source | 4 Octubre                | Saint-François d'assise    |
| Thomassique     | 28 Enero                 | Saint-Thomas d'Aquin       |
| Thomonde        | 19 Marzo                 | Saint-Joseph               |
| Belladère       | 11 Febrero               | Vierge Miracle             |
| Lascahobas      | 24 Marzo                 | Saint-Gabriel              |
| Savannette      | 8 Septiembre             | Notre dame de la nativité  |
| Ouanaminthe     | 15 Agosto                | Notre dame de l'assomption |
| Capotille       | 16 Julio                 | Notre dame du Mt –carmel   |
| Ferrier         | 3 Noviembre              | Saint-Charles              |
| Mont-Organisé   | 7 Octubre                | Notre dame du rosaire      |
| Carice          | 18 Agosto                | Ste-Hélène                 |
| Cornillon       | 16 Junio                 | Saint-Antoine              |
| Thomazeau       | 26 Julio                 | Ste-Anne                   |
| Fds Verrettes   | 14 Septiembre            | Ste-croix                  |
| Ganthier        | 30 Junio                 | Saint-Pierre               |
| Anse à Pitres   | 11 Febrero               | Notre dame de Lourdes      |

*Fuente : Misiones de terreno, INESA (2003)*

Por la parte dominicana las fiestas patronales son mas dispersas y se localizan en muchos casos por municipios o pequeñas comunidades.



**Cuadro 22**  
**Fiestas patronales**  
**Provincias y municipios fronterizos dominicanos**

| PROVINCIA     | MUNICIPIO                    | FIESTA PATRONAL                 | FECHA            |
|---------------|------------------------------|---------------------------------|------------------|
| Montecristi   | La Enea                      | El Cristo                       | 1 de enero       |
|               | Villa Vázquez                | Nuestra señora de Fátima        | 13 de mayo       |
|               | San Fernando de Montecristi  | San Fernando                    | 30 de mayo       |
|               | Jaquimeyes                   | Sagrado Corazón de Jesús        | 6 de junio       |
|               | Guayabín                     | San Fernando                    | 30 de mayo       |
|               | Montecristi y Cabeza de Toro | San Francisco de Asís           | 4 de octubre     |
|               | Pepillo Salcedo              | Sagrado Corazón de Jesús        | 6 de junio       |
| Independencia | Duvergé- Jimaní              | Nuestra Señora del Carmen       | 16 de julio      |
|               | La Descubierta- Jimaní       | San Juan                        | 1-4 de junio     |
|               | Guibía, Jimaní y Las Caritas | Natividad de San Juan Bautista  | 24 de junio      |
|               | El Limón- Jimaní             | Nuestra señora de los Remedios  | 8 de septiembre  |
|               | El Llano                     | Nuestra Señora de las Mercedes  | 24 de septiembre |
| Dajabón       | Los Guzmanes                 | Nuestra Señora de la Altagracia | 21 de enero      |
|               | Trinitario y Chacuey         | Nuestra Señora del Carmen       | 16 de julio      |
|               | Partido                      | San Ramón                       | 31 agosto        |
|               | Dajabón                      | Nuestra Señora de los Remedios  | 8 de septiembre  |
|               | Dajabón                      | San Francisco de Asis           | 4 de octubre     |
|               | Dajabón                      | Nuestra Señora del Rosario      | 7 de octubre     |
|               | Capotillo                    | Nuestra Señora del carmen       | 16 de julio      |
| Elías Piña    | Comendador                   | San Antonio de Padua            | 13 de junio      |
|               | San Miguel de la Atalaya     | San Miguel Arcángel             | 29 de septiembre |
|               | Bánica                       | San Francisco                   | 1-3 octubre      |
|               | Bánica                       | San Francisco de Padua          | 2 de abril       |
|               | Comendador                   | Santa Teresa de Ávila           | 15 de octubre    |
|               | El Llano                     | Santos Marcos y Alejandro       | 22 de octubre    |
| Pedernales    | Sabana de los Muertos        | Nuestra señora de la Altagracia | 21 de enero      |
|               | Pedernales                   | Nuestra Señora de la Altagracia | 21 de enero      |
|               | Oviedo                       | Inmaculada Concepción           | 8 de diciembre   |



Como podrá observarse en las tablas anteriores, existe un potencial muy alto de involucramiento binacional en estas celebraciones, y de hecho una parte considerable de las fiestas patronales haitianas cuentan con la presencia de dominicanos, aunque el involucramiento en la dirección contraria solo ocurre en los pequeños poblados debido a las restricciones migratorias. En particular se destaca el caso de Capotillo/Capotille, que celebran la misma deidad el mismo día y de hecho constituye una fiesta binacional.

### **3.6.3      *Los idiomas.***

Los contactos personales y familiares así como la necesidad de comunicación en los mercados, han ido generando un interés en ambos lados por el mutuo aprendizaje de las lenguas, y en algunos lugares la mezcla ha producido mutuas apropiaciones de vocablos y usos lingüísticos. Esto último es más marcado en el sur que en el norte.

Aunque es más usual la existencia de haitianos que hablan español que de dominicanos capaces de comunicarse en creole, en los últimos años se ha ido desarrollando en la frontera dominicana un proceso ascendente de interés por conocer este idioma en grupos de comerciantes y negociantes que necesitan entrar en el mundo cultural de los haitianos para potencializar más sus relaciones comerciales.

El principal impulso al aprendizaje del creole en República Dominicana proviene de las asociaciones y ONG, lo que se ha materializado en cursos y programas radiales. Sin embargo, es todavía una actividad muy incipiente e inferior a las necesidades de la vida de la zona. En Haití no se reporta ninguna acción en este sentido.

### **3.6.4      *Las políticas culturales fronterizas.***

Como antes anotábamos, la vida cultural de la frontera se caracteriza por la orfandad de las políticas públicas, y muy especialmente del lado haitiano. Del lado dominicano, hasta el momento no se cuenta con una política cultural oficial explícita y claramente orientada hacia la frontera dominicana. En términos explícitos los documentos oficiales y acuerdos binacionales hacen énfasis en el intercambio cultural entre las dos naciones, pero sólo son parte de enunciados generales.

La Secretaría de Estado de Cultura ha definido una política cultural en la que por primera vez una institución gubernamental reivindica los aportes de la cultura africana a la cultura dominicana.



La Secretaría de Estado de Educación, por su parte, ha venido ejecutando una serie de iniciativas para la introducción de la capacitación en informática y de tecnología de información en las comunidades fronterizas, constituyéndose en un cambio cultural en los últimos tiempos.

Esa misma Secretaría, ha implementado una política de mayor tolerancia para el acceso de los niños y niñas domínico-haitianos residentes de ese lado de la frontera y con aquellos niños en edad escolar que viven en comunidades fronterizas haitianas próximas y no cuentan con escuelas.

La Dirección de Desarrollo Fronterizo es una institución cuya principal actividad está centrada en la construcción de infraestructuras sociales para las comunidades fronterizas, y de manera implícita esta institución implementa una suerte de política cultural con las comunidades haitianas orientadas a fortalecer los vínculos de cooperación entre los dos países.

Si la cultura ha demostrado ser un vehículo muy eficiente de comunicación, entendimiento e interacción binacional en la frontera, cualquier acción que se desarrolle en la zona debe tener en cuenta esta variable. Las políticas estatales ha sido omisas al respecto, y aunque las asociaciones civiles han mostrado una gran vocación en este sentido, sus impactos han sido limitados dada la carencia de recursos y personal capacitado.

Por otra parte es notable un vacío en la proyección al respecto de las agencias internacionales de desarrollo, cuyos proyectos debieran ser acompañados de un componente de diagnóstico y acción con vista a potenciar los valores culturales. En última instancia, como respecto al agua o al bosque seco, la cultura es un recurso compartido que puede dar lugar por igual a espacios de solidaridad que a graves tensiones.

#### **4. Instituciones y organizaciones presentes.**

El objetivo de esta sección consiste en presentar las organizaciones públicas y privadas que intervienen en la región fronteriza o que están vinculadas con la problemática domínico-haitiana. Algunas organizaciones e instituciones intervienen con acciones de regulación y facilitación ; otras que están presentes en el terreno ejecutan actividades y proyectos de administración. En anexo a esta sección, presentamos un cuadro con las organizaciones y el tipo de intervención que realizan.



#### **4.1 Instituciones públicas de la frontera.**

Para los fines del presente informe, las instituciones estatales comprenden los órganos de gobiernos central y a los gobiernos locales.

A su vez las primeras pueden agruparse en tres tipos:

1. Las instituciones centrales con oficinas desconcentradas en las provincias. Pueden ser secretarías de Estado, Institutos, Direcciones o Comisiones Presidenciales.
2. Las instituciones existentes en otras regiones del país pero que asumen funciones específicas según la naturaleza fronteriza de la región. Tienen el rango de Direcciones.
3. Las instituciones estrictamente fronterizas creadas a la medida de las características propias de la zona.

Un denominador común en esas instituciones es la falta de capacidad decisoria de sus mandos medios y la localización de las oficinas en las provincias, dejando solamente a los municipios las tareas de ejecución. Sin embargo, puede encontrarse un elevado nivel de decisión en las secretarías de Estado con vocación social, pues son menos centralizadas.

Otro punto en común se refiere al hecho de que en ocasiones sus divisiones territoriales son diferentes y por ello las jurisdicciones de sus mandos medios no coinciden<sup>31</sup>.

##### **4.1.2 Las instituciones ministeriales y sus servicios.**

Ocho instituciones ministeriales haitianas intervienen en el territorio fronterizo por medio de servicios descentralizados, como una especie de ejecución de políticas y de programas. Salvo los casos relativos a ciertas funciones del Estado<sup>32</sup>, las intervenciones tienen que ver con algunos proyectos financiados por la ayuda extranjera en los campos siguientes: medio ambiente y organización de sanitarios, agricultura, construcción de rutas e infraestructuras, salud y prevención. Dada la debilidad de los organismos locales y la precariedad de recursos, a uno no le queda más que deplorar la ausencia de política y de institución de desarrollo de la

---

<sup>31</sup> Comisión presidencial para la gestión del Fondo de desarrollo fronterizo. Documento de posiciones en torno al establecimiento del Fondo Hispaniola, elaborado por el Comité Técnico Mixto. Abril, 2002.

<sup>32</sup> Seguridad pública, finanzas, aduanas, migración, estado civil y justicia.



zona fronteriza para poder armonizar esas intervenciones puntuales con las demandas e iniciativas de las comunidades residentes.

Seis instituciones ministeriales dominicanas (secretarías de Estado), ubicadas en las cabeceras de provincias y sus direcciones y servicios (aduanas, migración, etc.) se ocupan sectores como: agricultura, obras públicas y comunicaciones, salud pública y seguridad social, medio ambiente y recursos naturales, educación y cultura<sup>33</sup>.

**Cuadro 23**  
**Ministerios haitianos y dominicanos**

| Nombre de la Institución                                                  | Radio de Acción                                                                                         | Lugar                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Ministerio de Asuntos Extranjeros (MAE)                                   | Relaciones internacionales                                                                              |                                                                                 |
| Ministerio de Intérieur & Colectividades Territoriales (MICT)             | Flujos migratorios, gestión de CT                                                                       | Territorio nacional                                                             |
| Ministerio de Obras Públicas, Transportes & Comunicación (MPTC)           | Infraestructuras viales y aduanales                                                                     | Cap-Haïtien à Dajabón                                                           |
| Ministerio de Medio Ambiente (MDE)                                        | Medio Ambiente ; gestión y conservación duradera de recursos naturales (marco del CARICOM & Cari forum) | Zona frontalière<br>Presa del río Artibonito                                    |
| Ministerio del Turismo(MT)                                                | Programa de Medioambiente Transfronterizo .                                                             | Lago Azuéli et Fuente Zabeth ; Bosque de Pinos                                  |
| Ministerio de Economía & Finanzas (MEF)                                   | Economía, Finanzas públicas , presupuesto.                                                              | Zona fronteriza                                                                 |
| Ministerio de Salud Pública & Población (MSPP)                            | Salud y políticas nacionales prioritarias, apoyo a los establecimientos de salud.                       | Thomonde, Lascahobas, zona fronteriza                                           |
| Ministerio de Agricultura, Recursos Naturales & Desarrollo Rural (MARNDR) | Agricultura, crianza, pesca, medio ambiente.                                                            | Territorio nacional                                                             |
| Secretaría de Agricultura                                                 | Políticas públicas en la materia                                                                        | Cabecera de Provincia                                                           |
| Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones                             | Políticas públicas en la materia                                                                        | Cabecera de provincias, oficinas provinciales y adjuntas en algunos municipios. |
| Secretaría de Salud Publica y Seguridad Social (SESPAS)                   | Políticas públicas en la materia                                                                        | Cabecera de Provincia                                                           |
| Secretaría de Educación                                                   | Políticas públicas ...                                                                                  | Distritos provinciales y direcciones municipales                                |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales                         | Políticas públicas ....                                                                                 | Localizado en proyectos específicos.                                            |
| Secretaría de Cultura                                                     | Políticas públicas.... Plan de creación d e Casas de Cultura.                                           |                                                                                 |

<sup>33</sup> Ver anexo, cuadro de instituciones públicas.



Cabe señalar que, si consideramos que se trata de un espacio fronterizo de más de 3,000 km<sup>2</sup>, que corresponden a 16 comunas o municipios, la presencia del Estado haitiano es notablemente débil y deficiente. Dado el papel que juegan en la dinámica fronteriza, presentamos brevemente cuatro de esas instituciones :

1. La DGI tiene en el territorio departamentos fiscales con su propia Dirección General de Impuestos, que cubren las Agencias Locales de Impuestos (ALI). Hay una ALI por comuna. Por ejemplo, el departamento fiscal del Noreste tiene una Dirección General de Impuestos (en *Fort-Liberté*) que cubre cinco ALI fronterizas (*Carice, Ferrier, Mont-Organisé, Ouanaminthe* y *Capotille*) ; este genera 563.3 miles de gourdes por concepto de recaudaciones comunales y 12.7 millones de gourdes de recaudaciones internas (2002). El departamento fiscal del Centro tiene una Dirección General de Impuestos en Hiche, que cubre tres ALI fronterizas (en *Cerca-La Source, Belladere, Thomonde* y *Thomassique*), para un total de recaudaciones comunales de 443.7 miles de gourdes y de recaudaciones internas de 3.17 millones de gourdes.
2. La Administración General de Aduanas (AGD) está compuesta de cuatro oficinas fronterizas en Malpasse, Ouanaminthe, Belladere y Anse-a- Pitres, que en 2002 recolectaron 89.2 millones de gourdes. La institución es informada de las intervenciones que se dan en la frontera a través de la Dirección de la Lucha contra el Fraude, situada en Malpasse, la Oficina de coordinación de las otras oficinas de provincia y el servicio de inspección. No hay un marco formal para coordinar las relaciones entre los agentes aduanales de ambos países pero la colaboración se da entre ellos por motivos personales. Un documento de proyecto (estudio y plan) y un anteproyecto de acuerdo sobre la cuestión de las aduanas vecinas se encuentra en su fase final en el Ministerio del Interior.
3. La Dirección de Inmigración y Migración<sup>34</sup> tiene oficinas en los puestos de entrada, o en los cuatro puntos de paso oficiales de la frontera : Ouanaminthe, Belladere, Malpasse, Anse a Pitres.
4. LA Oficina Nacional de Migración interviene mayormente en Ouanaminthe y en Mirebalais, en ocasión de las repatriaciones de haitianos y para velar por su reinserción social. También se ocupan de las cuestiones relacionadas con el tráfico de niños haitianos que opera por la frontera dominico-haitiana. Los casos litigiosos que ocurren se benefician de la mediación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de ciertos organismos

---

<sup>34</sup> La responsable de esta dirección no estaba disponible para una encuesta.



comunitarios y religiosos que son sensibles a la problemática de las relaciones domínico-haitianas.

En República Dominicana, tienen un tipo de ubicación diferente y no son uniformes en cuanto a estructura territorial. Las Secretarías de Estado que trabajan aspectos sociales han alcanzado un mayor grado de descentralización e incluso tienen oficinas locales.

En relación con la prestación de servicios son vitales la Corporación Dominicana de Electricidad (y las compañías privadas distribuidoras) y el Instituto de Agua Potable y Alcantarillados. También hay institutos que intervienen de forma diversa : Instituto Agrario Dominicano, Instituto de Estabilización de Precios, Instituto de Desarrollo del Noreste, Instituto de Recursos Hidráulicos, Instituto Nacional de la Vivienda, etc.

El Centro Dominicano de Exportaciones (CEDOPEX) es otra importante institución administrativa. En febrero de 2000, este firmó un Acuerdo de cooperación con la Cámara de Comercio e Industria de Haití, que incluye intercambios y ayuda recíprocas en comercio, inversión, información y cooperación económica en beneficio de ambas instituciones y de los dos países.



**Cuadro 24**  
**Direcciones y servicios públicos haitianos y dominicanos**

| Nombre de la Institución                         | Funciones                                                                                                                                         | Lugar de intervención                                                     |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Direction Général des Impôts                     | Fiscalización y regulación de actividades empresariales y comerciales                                                                             | Ouanaminthe, Jacmel, Fonds-Verrettes                                      |
| Administration Générale des Douanes              | Taxación (derechos indirectos), control y protección                                                                                              | Malpasse, Ouanaminthe, Belladère, Anse à Pitres                           |
| Direction de l'Immigration et de l'Emigration    | Control de documentos de viaje y de los flujos de personas con fines migratorios                                                                  | Ouanaminthe, Belladère, Malpasse, Anse à Pitres                           |
| Office National de la Migration                  | Gestión de flujos migratorios et proposición de políticas y programas migratorios                                                                 | N/A                                                                       |
| BON                                              | Financiamiento Convención de Lomé y el FED. Ejecución. Administración y facilitación. Vínculo entre las instituciones de Lomé y las ONG en Haití. | Cobertura nacional, programas binacionales en Malpasse/Jimani Cap/Dajabón |
| FDI                                              | Gestión y seguimiento de cartera financiera del PROCREBI                                                                                          | Lac Azuéli, Ganthier, Croix-des-Bouquets, Fonds Parisien, Thomazeau       |
| ONFED                                            | Canalizar y organizar el uso de los fondos de los Acuerdos de Cotonú.                                                                             | Toda la frontera dominicana                                               |
| Banco de Reservas                                | Banco estatal                                                                                                                                     | En toda la frontera dominicana                                            |
| Comisión Presidencial de Lucha Contra la Pobreza | Encaminar los programas presidenciales de lucha contra la pobreza                                                                                 | Cabeceras de provincias                                                   |
| Dirección General de Desarrollo Comunitario.     | Encaminar programas de desarrollo comunitario                                                                                                     | Programas móviles                                                         |
| Dirección General de Desarrollo Fronterizo.      | Canalizar inversiones para el desarrollo fronterizo                                                                                               | Cabeceras de provincias                                                   |
| Dirección de aduanas                             | Control aduanero                                                                                                                                  | Puntos fronterizos de comercio                                            |
| Dirección de Migración                           | Control de la migración                                                                                                                           | Puntos formales de tránsito                                               |
| Instituto Agrario Dominicano                     | Promueve desarrollo agrario y se ocupa de los sistemas de propiedad                                                                               | Cabeceras de provincias                                                   |
| Centro Dominicano de Exportaciones               | Contabilidad y control de exportaciones                                                                                                           | Puntos comerciales fronterizos                                            |
| Instituto de Desarrollo del Noroeste             | Canaliza proyectos de desarrollo en el Noroeste                                                                                                   | Dajabón y Montecristi.                                                    |
| Instituto de Agua Potable y Alcantarillados      | Abastecimiento de agua potable y mantenimiento de acueductos y alcantarillados                                                                    | Cabeceras de provincias. Oficinas municipales de contratación             |
| Instituto de Estabilización de Precios           | Vela por la estabilización de precios de los productos básicos                                                                                    | Cabeceras de provincias                                                   |
| Corporación Dominicana de Electricidad           | Abastecimiento de energía eléctrica                                                                                                               | Cabeceras de provincias                                                   |
| Instituto de Recursos Hidráulicos                | Gestión de recursos hídricos y construcción de presas                                                                                             | Cabeceras regionales con oficinas en algunas provincias                   |
| Instituto de la Vivienda                         | Construcción de viviendas sociales                                                                                                                | Cabeceras de provincias                                                   |



#### 4.1.3 Los organismos públicos y semi-públicos

En el marco de la cuestión binacional, existen organismos públicos y semi-públicos. En Haití, se trata del Buró del Ordenador Nacional (*BON*) y el Fondo de Desarrollo Industrial (*FDI*). En República Dominicana opera *ONFED*.

1. El *BON* es una institución haitiana de tipo semi-público para la gestión macro del financiamiento de todos los ámbitos cubiertos por la Convención de Lomé IV (hoy Acuerdo de Cotonou) y el Fondo Europeo para el Desarrollo (*FED*). A través de intermediarios financieros como el *FID*, los fondos de los organismos financieros son canalizados hacia las *ONG* para la realización de los proyectos previstos en los planes binacionales definidos por la Convención entre la Unión Europea y los países *ACP*. A través del *Cari forum*, el *BON* y su interlocutor dominicano (*ONFED*) celebran encuentros y conferencias para negociar y concertar estudios tendentes a lograr una colaboración estrecha y eficaz. El marco de dicha colaboración bilateral se inscribe en la Convención de Lomé, que destina 90 millones de euros para períodos de cinco años, por ejemplo, 1995-2000, de los cuales 28 millones para Haití y República Dominicana y 20 millones para los programas binacionales. Sin embargo, desde el pasado año, esas relaciones bilaterales son menos regulares debido a problemas de gestión interna. El *BON* se interesa en los ámbitos de lo social e infraestructura y en el comercio internacional con Europa. Están el Programa de Crédito Binacional Haití-República Dominicana (*PROCREBI*) de 2 millones de euros, 1 millón para cada país; el Programa Medioambiental Transfronterizo (*PET*) de 4 millones de euros; el Programa de Infraestructuras (ruta Cabo Haitiano/Dajabón, puesto y mercado aduanero) de 20 millones de euros; y el clásico programa de erradicación de la fiebre porcina. El *Bon* tiene relaciones con la Unión Europea, el *PNUD/FENU* (Noreste), la cooperación francesa, canadiense y alemana y la *USAID* (río Artibonito).
2. El Fondo de Desarrollo Industrial (*FDI*) es un organismo público que depende del Banco Central (*BRH*). Mantiene para el *BON* la administración de un préstamo de cerca de 900 mil euros, en el marco del *PROCREBI*, y en las zonas del Lago Azuei, Ganthier, Croix-des-Bouquets, Fonds Parisien y Thomazeau. El *PROCREBI* se extiende a tres años y es realizado con la colaboración del Banco de Reservas dominicano.



## 4.2 Estructuras administrativas locales

La región fronteriza comporta:

- Del lado haitiano, 8 departamentos que contienen 27 comunas, de las cuales 16 son fronterizas y están subdivididas en secciones comunales. Comuna y departamento están colocadas bajo la tutela del Ministerio de Interior y Colectividades Territoriales. Según la ley, cada categoría de colectividad es administrada por un Consejo de administración asistido de una asamblea.
- Del lado dominicano, cinco provincias contienen 25 municipios que están subdivididos en 73 secciones y 533 parajes. Están adscriptos a la Liga Municipal Dominicana, a la vez una sección de la Secretaría de Interior y Policía.



**Cuadro 25**  
**Indicadores fiscales de las Comunas fronterizas (2000) – HT**

| Comunas         | Secciones comunales | Tasa de urbanización (%) | <sup>1</sup> Recaudaciones (Gdes) | Recauda./ Habitante (Gde) | <sup>2</sup> Recaudacion aduanal (Gdes)* |
|-----------------|---------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------|------------------------------------------|
| Anses-à-Pitres  | 2                   | 33,49                    | 7060                              | 0,51                      | 10 4870,85                               |
| Fonds-Verrettes | 1                   | 9,96                     | 16354                             | 0,55                      |                                          |
| Ganthier        | 5                   | 3,17                     | 19492                             | 0,29                      | 47105 384,03                             |
| Cornillon       | 5                   | 27,00                    | 23042                             | 0,38                      |                                          |
| Belladère       | 3                   | 9,15                     | 39738                             | 0,76                      | 322 358,9                                |
| Savanette       | 2                   | 3,77                     | 36252                             | 1,36                      | NA                                       |
| Thomonde        | 3                   | 14,77                    | 24679                             | 0,77                      | NA                                       |
| Thomassique     | 2                   | 28,50                    | 58233                             | 1,50                      | NA                                       |
| Cerca-la-Source | 3                   | 10,52                    | 21288                             | 0,60                      | NA                                       |
| Mont-Organisé   | 2                   | 8,86                     | 3757                              | 0,17                      | NA                                       |
| Capotille       | 2                   | 7,01                     | 3634                              | 0,31                      | NA                                       |
| Carice          | 2                   | 31,75                    | 5629                              | 0,46                      | NA                                       |
| Ferrier         | 1                   | 29,93                    | 12173                             | 0,93                      | NA                                       |
| Ouanaminthe     | 5                   | 24,80                    | 74647                             | 1,34                      | 2 995 047,02                             |
| Lascahobas      | 3                   | 11,44                    | 108501                            | 1,92                      | NA                                       |
| Thomazeau       | 4                   | 8,58                     | 52882                             | 1,35                      | NA                                       |
| <b>Total</b>    |                     | <b>15,1</b>              | <b>507360</b>                     | <b>0,90</b>               | <b>50 527 661</b>                        |

Fuente : Source: IHSI, <sup>1)</sup> DGI, <sup>2)</sup> Administration Générale des Douanes  
\* 2001



De los ocho departamentos fronterizos con una población de 983, 300 habitantes, las 16 comunas haitianas se extienden en 3548, 26 Km<sup>2</sup>, con una población estimada en 566, 891 habitantes. La tasa media de urbanización es baja (15%). El aspecto rural de la zona fronteriza haitiana (85%) confirma la modestia en las recaudaciones comunales, que por lo general se limitan al espacio urbanos de las comunas. Las recaudaciones de las comunas en total alcanzan una cifra de aproximadamente 507, 360 gourdes (2000)<sup>35</sup>, es decir que en la mayoría de los casos se trata de recaudaciones per. cápita de menos de un gourde! Solamente 4 comunas sobre 16 dejan recaudaciones aduanales en los puestos de entrada oficiales que van al Tesoro Público.

Sin embargo, las informaciones relacionadas con los gastos de funcionamiento e inversión de las comunas están incompletas y desorganizadas<sup>36</sup>. Las partidas presupuestarias tienen un orden de 14 millones de gourdes<sup>37</sup> para el funcionamiento de 16 comunas fronterizas, distribuidas en un 90% para los salarios y 10% para gastos diversos, y provenientes de las transferencias del Fondo de Gestión para el Desarrollo de las Colectividades Territoriales (CGDCT)<sup>38</sup>. Por este motivo los siguientes datos solo tienen un valor relativo.

---

<sup>35</sup> Fuentes : Dirección General de Impuestos e Instituto Haitiano de Estadísticas e Informática, 2000.

<sup>36</sup> Se trata de una situación general en todas las comunas haitianas pero no pasa igual con toda la zona fronteriza.

<sup>37</sup> Fuente: Ministerio de Interiro y Colectividades Territoriales. Pago de los Síndicos y de las CASEC.

<sup>38</sup> El CGDCT está conformado principalmente por las partidas correspondientes a impuestos internos.



**Cuadro 26**  
**Partidas presupuestarias de las Comunas fronterizas (2003)**

| Comunas         | Partidas según el FGDCT <sup>1</sup> (en Gdes) | Partidas anuales <sup>2</sup> (en Gdes) |
|-----------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Ferrier         | 56 219.95                                      | 674 639.40                              |
| Ounaminthe      | 95 974.75                                      | 151 697.00                              |
| Capotille       | 64 439.90                                      | 773 278.80                              |
| Mont-Organisé   | 64 439.90                                      | 773 278.80                              |
| Carice          | 64 439.90                                      | 773 278.80                              |
| Thomonde        | 70 293.20                                      | 843 518.40                              |
| Lascahobas      | 72 659.85                                      | 871 918.20                              |
| Belladère       | 79 534.85                                      | 954 526.20                              |
| Savanette       | 64 439.90                                      | 773 278.80                              |
| Cerca-la-Source | 79 543.85                                      | 954 526.20                              |
| Thomassique     | 64 439.90                                      | 773 278.80                              |
| Thomazeau       | 80 879.80                                      | 970 557.60                              |
| Ganthier        | 89 099.75                                      | 1 069 197.00                            |
| Cornillon       | 89 099.75                                      | 1 069 197.00                            |
| Fonds-Verrettes | 56 219.95                                      | 674 639.40                              |
| Anse-à-Pitre    | 64 439.90                                      | 773 278.80                              |
| <b>Total</b>    | <b>11 56174.00</b>                             | <b>13 874 089.00</b>                    |

<sup>1</sup> Partidas del mes de Abril 2003

<sup>2</sup> Estimaciones a partir del mes de abril 2003.

Para poder suplir cualquier tipo de insuficiencia del FGDCT, se destinan 100 millones de gourdes del Presupuesto Nacional. También se sabe que los gastos reales de las comunas no tienen un registro riguroso en el sistema de contable nacional<sup>39</sup>. Estamos frente a una de las mayores fallas del sistema pues los gastos de inversión tampoco son transparentes ni disponibles, ya sean las intervenciones del Estado vía el MICT y las direcciones departamentales o el financiamiento externo regional e internacional de programas y proyectos. La ayuda al desarrollo no está presupuestada en las comunas beneficiarias (que no tienen presupuesto comunal para la inversión) ni está contabilizada bajo el título de financiamiento al desarrollo local en los libros de la Corte Suprema de Cuentas<sup>40</sup>.

En dos años (2001-2003), el MICT señala que autorizó algo menos de 3.1 millones de gourdes para la ejecución de proyectos de reparación de infraestructuras (puentes, ayuntamiento, iglesia, cementerio, mercado y red eléctrica), para el acceso de fuentes acuíferas y la reforestación (ver

<sup>39</sup> Esto a pesar de las sesiones de formación relativas al presupuesto realizado para los síndicos y recolectores de impuestos.

<sup>40</sup> La Corte de Cuentas no está descentralizada ni cumple con su mandato de verificar la contabilidad de las colectividades territoriales.



Anexo IV). Partiendo de este monto, francamente no puede hablarse de inversión pública en la zona fronteriza haitiana. Sólo pueden señalarse las intervenciones de las ONG y de las asociaciones financiadas por la ayuda externa, que como vemos no es adecuadamente contabilizada en el capítulo correspondiente al desarrollo local. Sin embargo, las necesidades son inmensas, como han confirmado los encuentros con los síndicos locales (ver Cuadro 8). La formulación de una política de desarrollo fronterizo y de un organismo especializado que vele por su aplicación, es un deseo ampliamente compartido por las autoridades locales.

Por su parte, las cinco provincias fronterizas dominicanas tienen una población de 284,114 habitantes y, como se indica a continuación, presentan características propias.

En su conjunto, los municipios fronterizos dominicanos se encuentran afectados por una serie de obstáculos relacionados con lo siguiente:

- Carencia de personal calificado, dada la migración de profesionales y los bajos salarios que se pagan.
- Desorden institucional más marcado que en otras partes, y que confina a las municipalidades a un papel nulo en cuanto a las decisiones locales.
- Captación fiscal ineficiente y limitada. Depende de las asignaciones centrales.
- Los gastos municipales de personal son excesivos debido a la multiplicación de puestos de trabajo provocada por la elevada tasa de desempleo.

Debido al intercambio fronterizo, algunos municipios presentan una mejor situación presupuestaria que otros. Se trata de los municipios más grandes, donde funcionan los mercados transfronterizos de cierta importancia, ya que los mercados constituyen un pilar para la fiscalidad de los municipios. Este no es el caso de los municipios haitianos.

Dajabón es el caso más notable pues cuenta con el mercado transfronterizo más dinámico. Aunque dicho municipio no recibe ninguna entrada por parte del comercio bilateral que transita por su territorio (estimado en US\$30 millones anuales solo en exportaciones) el mismo demuestra cierta capacidad para administrar y establecer imposiciones a la feria binacional. Entre todos los municipios dominicanos, es el menos



dependiente de imposiciones por parte del Estado central, llegando a cubrir con fondos propios el 22% de su presupuesto. Esta situación ha mejorado en el año en curso debido a que el ayuntamiento decidió administrar directamente el mercado. En total, el ayuntamiento debe recibir por esta vía unos 5 millones de pesos en el año 2004.

El síndico de Comendador, cabecera de la provincia Elías Piña, financiaba el 28% de su presupuesto con fondos propios provenientes, en su gran mayoría, del mercado. Pedernales, cuyo mercado es más reciente confrontó serias dificultades administrativas en relación a la feria, pero ha logrado una mayor eficiencia en la captación tributaria. En Jimaní, que posee el puerto terrestre más importante, como el mercado está situado del lado haitiano, la recaudación fiscal es poco significativa. El resto de los municipios fronterizos dependen en cerca del 90% de las asignaciones centrales.

La inversión pública por su parte, presenta una tendencia general desfavorable. Según los datos del ONAPLAN, si se compara al año anterior, la inversión pública en la zona fronteriza cayó aproximadamente de un 50% en 2003, lo que mayormente afecta a Dajabón, Elías Piña y Montecristi. Este año, la inversión pública destinada a las cinco provincias se distribuyó como se indica a continuación:

**Cuadro 27**  
**Inversión pública en la frontera (2003) – RD**

| Provincia     | Total invertido<br>(millones de pesos) | % Inv. nacional | % Inv. front. | Inv. pesos<br>Per capita |
|---------------|----------------------------------------|-----------------|---------------|--------------------------|
| Dajabón       | 47                                     | 0,3             | 12,5          | 808,8                    |
| Elías Piña    | 50,2                                   | 0,3             | 13,3          | 841,4                    |
| Independencia | 89,7                                   | 0,6             | 23,8          | 1 913,5                  |
| Pedernales    | 83,9                                   | 0,5             | 22,3          | 4 247,5                  |
| Montecristi   | 105,6                                  | 0,7             | 28            | 1 007,8                  |
| <b>Total</b>  | <b>376.4</b>                           | <b>0,5</b>      | <b>100</b>    | <b>1 240</b>             |

Cabe notar que cuatro instituciones (SEOPC, SEE, SEMARENA y el INVI) concentran 2/3 de la inversión pública. Igualmente, los planes de inversión muestran un desequilibrio en cuanto a las partidas provinciales. En todo caso, la relación de las inversiones fronterizas e inversiones nacionales por institución, es inferior a la relación de la población fronteriza con la población total. En caso de ser superior, sería ligeramente y sin dudas muy poco en comparación con el cúmulo de necesidades.



El análisis cuantitativo de esas inversiones presenta otros aspectos de interés:

- Las inversiones se efectúan en diversos campos, sin un perfil institucional definido, sobre todo en lo que tiene que ver con las diferentes comisiones presidenciales.
- Se trata de inversiones orientadas, fragmentadas y a corto plazo, que no están integradas a un proyecto estratégico de largo plazo.
- Una parte importante de las inversiones proviene de la ayuda externa en forma de donaciones y préstamos. Sin embargo, no es posible establecer una cifra sobre estas inversiones ya que los datos existentes son imprecisos.

Por otra parte, tres encuentros entre las autoridades locales transfronterizas realizados en Ouanaminthe, Barahona y Puerto Príncipe, constituyeron instrumentos útiles para conocer sus opiniones sobre las necesidades y aspectos importantes para el desarrollo de la zona fronteriza, inventariar las intervenciones llevadas a cabo en sus circunscripciones y medir la importancia de las relaciones entre las autoridades locales de uno y otro lado de la frontera.

En ambos lados, las opiniones y necesidades no son las mismas. Hay todo un diferencial de riquezas entre ambas repúblicas que causa del lado haitiano una disparidad de medios y un déficit de infraestructuras y recursos que parece paralizar el desarrollo de las relaciones de cooperación que debería existir no sólo entre las autoridades haitianas y dominicanas sino también entre las mismas autoridades haitianas, distantes unas de otras por falta de transporte y de recursos. Fuera de los intercambios relacionados con la pérdida de Ganado y el robo de vehículos, las relaciones entre los síndicos haitianos y dominicanos giran alrededor de una demanda casi permanente de ayuda y asistencia que va desde la atención médica hasta la recogida de basura y la construcción de rutas y mercados en beneficio de las comunas haitianas. De once síndicos, seis declararon demandar y obtener promesas de ayuda por parte de las autoridades dominicanas, que están más cerca de ellos que los servicios de la administración central haitiana y que las ONG, que no les consultan ni les transmiten informaciones útiles para sus funciones de gestión y representación. Algunos llegaron incluso a manifestar su deseo de que se incorpore una entidad parecida a la DGDF dominicana para asistirlos en la administración, dinámica y coordinación de las intervenciones y los proyectos de desarrollo local en la zona fronteriza.



Las relaciones entre las comunidades transfronterizas no parecen afectadas por la constante desconfianza latente en las relaciones oficiales, ni por el peso de una historia alimentada de deportaciones sistemáticas de haitianos. Se trata más bien de intercambios comerciales, culturales y sociales.

Como se ha dicho anteriormente, una parte muy alta de la población fronteriza vive de los intercambios transfronterizos. Aunque República Dominicana presenta un sistema fiscal y legal insuficiente y anacrónico, son perceptibles avances mayores en este país que en Haití. Corresponde de manera particular a los que en Haití toman las decisiones implicarse de forma más activa en la búsqueda de las riquezas locales, modernizando el sistema de valoración de impuestos y las estructuras impositivas en los espacios de intercambio (mercados, ferias) visto el flujo considerable de mercancías y personas que transitan por la región transfronteriza. Algunos alcaldes más dinámicos tienen ya proyectos de desarrollo en carpeta y solicitan informaciones sobre las condiciones necesarias para participar en el proyecto transfronterizo, sobre todo buscando apoyo en lo que a los derechos humanos y la ayuda material se refiere.

**Cuadro 28**  
**OPINION DE LOS ALCALDES HAITIANOS.**

| Comuna         | Intervinientes públicos & privados | Problemas                                                                                                  | Oportunidades & perspectivas                                                                                       | Prioridades necesidades                                                                                                                                                                                                   | Relaciones con R.D.                                                                                                                     | Impresiones sobre esas relaciones                                                                                                                        |
|----------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fonds-Verettes | PET                                | El síndico no es consultado por los intervinientes: No hay acceso a informaciones ni documentos.           | Producción e intercambios agrícolas con R.D.<br>Posibilidad de actividades turísticas en los bordes del lago Azuei | Rutas nacionales e internacionales<br>Insumos agrícolas<br>Agua potable<br>Medio ambiente /salud<br><u>Otras necesidades</u> :<br>Educación profesional para jóvenes; actividades económicas para reducir el éxodo a R.D. | Buenas con los síndicos de Jimani, Limon et Duverge. Promesas e intercambios.<br>Colaboración sobre el asunto de pérdida de ganado.     | La presencia de Haitianos en R.D. afecta las posibilidades de trabajo dada la diferencia en el pago de mano de obra (25 gdes en Haïti / \$25-30 en R.D.) |
| Anse à Pitres  | Ninguno                            | Productos haitianos limitados en el mercado dominicano<br>Falta de técnicos para estudios sobre el terreno | Posible negociación con Caritas para la extensión de la red de agua potable de Thiotte hacia Bois d'Ormes          | Reforestación<br>Ruta nacional<br>Educación<br>Agricultura y salud<br><br><u>Otras necesidades</u> :<br>Estructura para desarrollar y dinamizar los proyectos fronterizos                                                 | Intercambio con autoridades y militares de Pedernales en la búsqueda de vehículos robados. Buenas relaciones entre las dos comunidades. | Haitianos son carga benéfica para R.D. comercio, bajos impuestos mano de obra abundante y mal paga, casos de estafa por falta de servicios colectivos    |

| Comuna    | Intervinientes públicos & privados                                                               | Problemas                                                                                                                                                                  | Oportunidades & perspectivas                                                                                         | Prioridades necesidades                                                                                                                                                                                                   | Relaciones con R.D.                                                                                                                                                          | Impresión de esas relaciones                                                  |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Thomazeau | MARNDR<br>Identifica fuentes;<br>Caritas réservoirs<br>familiares à 2 <sup>e</sup> sec.<br>comm. | Deforestación<br>Tierras sin riego                                                                                                                                         | N/A                                                                                                                  | Rutas intercomunales<br>Riego<br>Reforestación<br>Agua potable, sobre todo en los límites<br><u>Otras necesidades</u> :<br>Aprovechamiento del Estanque y el Lago (extracción de agua dulce y salada, transporte y pesca) | Buenas relaciones entre las comunidades. Condiciones miserables en el este del Lago Azuei                                                                                    | Relaciones basadas en la ayuda entre vecino pues no hay nada que intercambiar |
| Cornillon | Ninguno                                                                                          | Sequía por causa de deforestación.<br>No hay agua potable ni de riego pero sí pérdidas en especies de vida.<br>No hay estructura impositiva para el intercambio comercial. | Producción e intercambio con RD pois congo, aguacate, etc.                                                           | Agua potable<br>Salud<br>Ruta nacional<br>No hay escuela secundaria<br>Electricidad<br>Inseguridad<br>Zone de intervención urgente                                                                                        | Relaciones informales en lo económico, cultural y social. Relaciones con militares y religiosos. Lejanía entre los locales de los dos ayuntamientos.                         |                                                                               |
| Savanette | Ninguno                                                                                          | Rutas<br>Falta de agua y riego<br>Falta de administración técnica                                                                                                          | Producción e intercambios con R.D.<br>Proyectos (ruta, mercado, foros)<br>Zona ecoturística con fuerte pluviométrica | Educación profesional para jóvenes<br>Actividades económicas para reducir el éxodo a la R.D.<br>Estructura impositiva para los intercambios comerciales                                                                   | Intercambios comerciales, cultura y deportes. Préstamo de material para 17 Km. de rutas. Asistencia médica. Intercambio entre las iglesias y Caritas. Interés eco turístico. |                                                                               |
| Ganthier  | Parole & Action. PET                                                                             | Falta de técnicos agrícolas<br>Deforestación, erosión y desertificación de llanuras..<br>Desaparición de árboles frutales                                                  | Proyectos de mercado común, establecimiento de un puesto de policía.                                                 | Electricidad<br>Riego<br>Medio ambiente<br>Rutas intercomunales<br>Estructura impositiva para los intercambios comerciales                                                                                                | Intercambio de informaciones sobre el tema de la pérdida de ganado.<br>Mucho intercambio entre las comunidades.                                                              |                                                                               |

| Comuna                           | Intervinientes públicos & privados | Problemas                                                      | Oportunidades & perspectivas                                                        | Prioridades y necesidades                                                                                                            | Relaciones con RD                                                        | Impresión sobre esas relaciones                                                                                  |
|----------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Carice                           | FENU et CECI                       | Robo de ganado<br>Problemas migratorios                        | Ruta Carice – Mont-Organisé, Reforestación, plaza pública, apoyo del gobierno local | Mercado y ruta transfronterizos con Restauración para facilitar el intercambio. Tener su propio representante en la zona fronteriza. | Estructuras de concertación para la administración de proyectos comunes. | Buena. Propone la creación de una asociación de síndicos fronterizos y de un comité transfronterizo de síndicos. |
| Thomassique                      |                                    | N /A                                                           | N/A                                                                                 | N/A                                                                                                                                  | Buenas relaciones entre los síndicos                                     |                                                                                                                  |
| Ouanaminthe                      | Plan International, CDS            | Recogida de basura, electricidad, agua potable                 |                                                                                     | Ruta transfronteriza para facilitar intercambio con R.D.                                                                             | Ayuda y apoyo al síndico y a la comuna.                                  |                                                                                                                  |
| Ferrier                          | Ninguno                            |                                                                | Bahía de Mancenille. Potencial en pesca                                             | Mercado transfronterizo con Mancenille. ONG que valoriza las actividades de pesca.                                                   | N/A                                                                      | Propone reuniones trimestrales para reforzar las relaciones y resolver los problemas comunes.                    |
| N de Cerca-Cavajal <sup>41</sup> | Ninguno                            | No hay apoyo por lo lejos que está la comunidad de la frontera | N/A                                                                                 | N/A                                                                                                                                  | Promesa de colaboración con Dajabón                                      | N/A                                                                                                              |

<sup>41</sup> Esta comuna no es fronteriza pero el síndico solicitó su participación en el encuentro binacional de Ouanaminthe, dada la importancia del tema para su municipio.



En lo que respecta a los síndicos dominicanos, estos coincidieron en valorar una situación contradictoria caracterizada por:

- Muchas agencias no toman en cuenta a los gobiernos ni a los técnicos locales para la identificación de problemáticas, ni para el diseño y ejecución de los proyectos. “Cuando los proyectos terminan, las agencias ejecutoras se van, como el ayuntamiento no fue involucrado, no se puede dar seguimiento”.
- La falta de conocimiento muchas veces se asocia a la indiferencia que ha habido permanentemente en la frontera. Los jóvenes profesionales tienen que irse de la frontera porque no tienen campo de trabajo. La frontera pierde recursos humanos.
- Es necesario el fortalecimiento institucional de los ayuntamientos como gobiernos locales y como socios de la cooperación internacional.
- La frontera no debe ser considerada como una parte diferente del resto del país. Es necesario un plan nacional de desarrollo que entienda las preocupaciones de las fronteras. Éste sería efectivo conociendo la especificidad de la frontera en general, y luego las especificidades de cada parte de la frontera. Las mismas gentes de las comunidades tienen que decir y ver cuáles son sus posibilidades, sus recursos, sus potencialidades, para poder influir en lo que serían los esquemas del ordenamiento territorial y los planes de desarrollo a nivel nacional. La interacción debe ser de lo central a lo local y de lo local a lo central. Hay que conectar la frontera con el desarrollo nacional. Debe ser parte de una estrategia del desarrollo nacional.
- Los técnicos de los proyectos deben tener en cuenta la capacidad de absorción de la población. “Las mentalidades son prisiones para condenas largas”. No siempre la frontera está tan lejos, pero se construye una idea, una visión de la frontera, que aleja la frontera del resto del territorio nacional, entonces eso conlleva una mentalidad sobre la frontera, y eso genera una resistencia al cambio en la frontera. Las personas que sufren la pobreza en la frontera, por su propia mentalidad crean dificultades para avanzar.
- El desarrollo nacional debe prestar interés a que la población no decrezca –en la frontera-, todo lo contrario a que se incremente la población. Un problema en la frontera es la ausencia de una política (-explícita de Estado-). Se necesita que la frontera tenga más fuerza política. Los fronterizos tienen que encabezar un liderazgo, para que dentro del gobierno respenten a la frontera. Cuando se dé esa coordinación dentro del propio gobierno, entonces, eso lo van a seguir las agencias internacionales.
- La coordinación ONG-gobierno-agencias es el sueño ideal, y hay que avanzar en esta dirección.



- En otra ocasión se había hablado de la creación de algún tipo de asociación de síndicos de la frontera. Es necesario impulsar esta acción.
- Es necesario legalizar los mercados. Pues no hay una ley que los proteja. Parte de los fondos generados por la recaudación de impuestos debe llegar a la población a través de los ayuntamientos, pues son los habitantes de estas comunidades quienes sufren las consecuencias negativas de, por ejemplo, el tránsito de camiones que ensucian el aire y dañan las calles. Entre todos los síndicos debe discutirse qué impuestos se pueden cobrar en los mercados.
- Quizás lo que hace falta no es una nueva ley (la de Incentivo), sino, con esa misma Ley, construir un programa de atracción para esos jóvenes; quizás la ley da ese marco, pero no lo hemos definido.
- Las perturbaciones (contrabando, tráfico, etc.) que hay en la frontera no las provocan los fronterizos.
- Hay que dar más poderes y recursos a la Dirección General de Desarrollo Fronterizo.

En resumen, si el proceso de colaboración y trabajo conjunto entre los organismos oficiales y estructuras públicas de las dos repúblicas parece a corto plazo un tanto difícil por la persistencia de la desconfianza mutua, reforzada por la falta de visión de la gestión fronteriza y la ausencia de políticas públicas y de programas coherentes de desarrollo sobre la zona, las autoridades locales se inclinan más a establecer relaciones para tratar los aspectos de las localidades vecinas. De hecho, los funcionarios haitianos y dominicanos no pueden compararse con las comunidades locales fronterizas, que mantienen relaciones cotidianas de cooperación e intercambio.

Cabe señalar la importancia de la cooperación internacional en el aumento de las capacidades municipales para la gestión del desarrollo. Pero esa cooperación está fragmentada y no tiene muchas posibilidades de perdurar. Esto pone un dilema a la cooperación, o sea, la necesidad de asistir a esas instancias de gobierno local, únicas capaces de enfrentar una proyección específica del desarrollo local fronterizo con informaciones, diagnósticos, asistencia y competencias sobre las posibilidades que ofrecen los recursos pecuniarios de la frontera.

#### **4.3 Organizaciones Internacionales.**

En la región transfronteriza domínico-haitiana intervienen directa e indirectamente cerca de veinte organizaciones internacionales de distintos caracteres. Algunas ofrecen apoyo financiero a proyectos comunitarios y otras contratan a las ONG para la ejecución de proyectos en diversos



ámbitos (medio ambiente, gestión de recursos naturales, desarrollo rural gobernabilidad local, salud, agricultura, nutrición).

De las acciones sobre la cuestión fronteriza o transfronteriza, hay que mencionar las organizaciones siguientes:

1. La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), implantada en Haití y la Cooperación Canadiense establecida en la República Dominicana. La ACDI coopera, apoya y refuerza en lo institucional los sectores de micro crédito y cooperativo del Centro y Sureste. Financia, conjuntamente con el PNUD este “inventario de conocimientos e intervenciones sobre la zona o la problemática transfronteriza Haití-República Dominicana” y tiene la responsabilidad de promover dos proyectos bilaterales para un total de 5 millones de dólares canadienses <sup>42</sup>. La Cooperación Canadiense interviene en materia de salud, medio ambiente y apoyo a pequeñas iniciativas, principalmente en la zona norte.
2. La Cooperación francesa está presente en las dos repúblicas. En la actualidad planifica una intervención mayor en la provincia de Elías Piña. Sus interlocutores son la Secretaría de Agricultura, el CONARE y los municipios fronterizos.
3. La GTZ, organización de cooperación técnica alemana, está presente en ambas repúblicas. Sus acciones son recientes y minoritarias tanto en la región fronteriza haitiana como en el resto del país (programa de desarrollo rural y programa binacional de apoyo a la salud de la Planicie Central). Tiene previsto un proyecto binacional en la cuenca transfronteriza del Artibonito para reducir la pobreza vinculando la misma a la migración de la población, la gestión sostenible de recursos naturales y la conservación de suelos de Libon, Lociane, Neuta y Yuca. En República Dominicana, la GTZ interviene en la gestión del río Yaque (Montecristi/Norte) en colaboración con KFW y DED. Como contraparte nacional está la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARENA).
4. La USAID apoya en lo financiero a los Planes de Actividades de Desarrollo (DAP) y a programas integrados de salud, agricultura y nutrición (Ouanaminthe y Planicie Central) por medio de ONG (World Vision, Save the Children, etc.). Tiene en carpeta un proyecto piloto binacional para la prevención de conflictos en la zona fronteriza, en colaboración con Save the Children. En República

---

<sup>42</sup> Este monto es afectado a las acciones en salud y educación del Artibonito y al financiamiento de actividades sobre derechos humanos y refuerzo institucional del micro crédito y las cooperativas en las comunas de Lascahobas, Belladere, Mirebalais y Ganthier asegurada por Desjardins.



Dominicana, los Peace Corps están encargados de un proyecto piloto transfronterizo llamado Anacaona (Montecristi, Elías Piña y Dajabón).

5. La AID se ocupa en República Dominicana del desarrollo comunitario rural (Elías Piña), de infraestructuras de desarrollo y de reproducción animal (Pedernales). Tiene como contrapartida a Fudeco, Fundesur, Visión Mundial y las asociaciones campesinas. En la actualidad organiza un proyecto de desarrollo binacional.
6. La Unión Europea (UE) está presente en ambos países. En Haití, su contraparte es el BON y financia el Programa de Desarrollo Rural (Planicie Central y Noreste), el Proyecto de Crédito Binacional (PROCREBI) y el Proyecto Medioambiental Transfronterizo (PET). En República Dominicana, su apoyo se extiende a toda la zona fronteriza en diversos campos: medioambiente, fiebre porcina, infraestructuras e infraestructura comercial binacional, migración, desarrollo rural integrado, rehabilitación de la región. Sus interlocutores son la ONFED, la SEMARENA y el Cari forum. En la actualidad programa una intervención mayor a partir de su fondo de microrealizaciones.
7. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) financia un proyecto binacional de lucha contra el tráfico de niños en la zona fronteriza; y organiza un proyecto más vasto de desarrollo local e institucional.

Fuera de dichas instituciones, las Agencias del Sistema de Naciones Unidas mantienen algunos programas según los objetivos de cada una de ellas (agricultura, salud, nutrición, infancia, etc.), sobre todo en los departamentos del centro y Noreste de Haití, por un lado, y en las provincias Independencia y Elías Piña, por el otro. Son las organizaciones siguientes:

1. La FAO/FIDA acciona en Haití (Planicie Central y Noreste) pero no en la zona fronteriza. En República Dominicana, sólo FIDA acciona en el ámbito del desarrollo rural (Independencia, Elías Piña y Batoruco) con ONAPLAN como contraparte. En la actualidad planifica una segunda fase que se extenderá a Dajabón, Montecristi y Santiago Rodríguez.
2. La OMS y la OPS están presentes en ambos países. En Haití, aporta financiamiento y cooperación técnica a los proyectos binacional de salud y a las políticas prioritarias haitianas en la materia. Tanto la OMS como la OPS tienen como interlocutores al Ministerio de Salud haitiano y a la SESPAS. En República



Dominicana, la OPS trabaja en el campo de la seguridad social y la salud en las provincias fronterizas. La Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) y la sociedad civil de los municipios constituyen sus interlocutores nacionales.

3. El PAM financia los desayunos escolares en ambos países (noreste de Haití, Independencia y Elías Piña). Además, financia en Haití los centros rurales de salud y sus programas nutricionales (Noreste).
4. El PNUD asegura en Haití junto al FENU el financiamiento del proyecto de Gobernabilidad local (en 4 comunas del Noreste) que tiene una duración de cinco años (US\$6.3 millones) para el cual el Ministerio del Plan y Cooperación Externa (MPCE) es la agencia de ejecución nacional. El proyecto persigue el refuerzo de las capacidades locales, sobre todo de los elegidos y líderes locales para lograr una gestión sana de los asuntos locales y de los recursos naturales. En República Dominicana, el PNUD interviene en un proyecto binacional de desarrollo humano, desarrollo municipal y otorgamiento de subsidios y sus interlocutores son la SERAMENA, la DGDF y el CONARE. En la actualidad prepara un programa mayor de desarrollo humano sostenible binacional.
5. El FNUAP está presente en cinco comunas del Noreste de Haití, y se ocupa de cuestiones sobre género, obras sociales y salud.
6. La UNESCO no tiene actividades en curso pero proyecta actividades sobre la cultura de paz, el diálogo y la concertación entre los pueblos haitiano y dominicano.
7. El UNICEF está presente en ambas repúblicas. En la zona fronteriza del Noreste de Haití, tiene dos proyectos, uno de los cuales es conjunto y está relacionado con el tráfico de niños haitianos hacia República Dominicana y, el otro, tiene que ver con acciones de prevención de EST/SIDA en los jóvenes. También apoya los programas de salud del Noreste y Sureste. Incide directamente en varios municipios fronterizos dominicanos a través del programa "Municipios Saludables".

Por otra parte, existen otros organismos internacionales de cooperación técnica que intervienen en la zona fronteriza en lo relativo al financiamiento y refuerzo institucional por la vía de programas y proyectos:

1. El Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), tiene una intervención técnica que no se circunscribe a la zona fronteriza, sobre todo en lo relativo al café, la promoción de actividades agrícolas, pesca, reproducción animal y transformación agro alimenticia (crédito, formación, distribución de materiales e insumos). El proyecto de formación se realiza en coordinación con el Ministerio del Plan, el BID y la Embajada dominicana. El IICA ha sido facilitador



entre las instituciones de implicadas en el proyecto binacional fitosanitario (1995), financiado por el departamento americano de la UE. Facilita también la relación entre las cooperativas, ONG e instituciones del sector privado haitianas y dominicanas, sobre todo en lo relacionado con la investigación para la mejoría de equipos.

2. El Catholic Relief Services (CRS) está presente en ambos países. En Haití apoya la producción agrícola y la salud, da ayuda alimenticia y refuerza institucionalmente a las caritas diocesanas y nacionales (Noreste, centro, Oeste y Sureste). En República Dominicana, el CRS trabaja en el ámbito de los derechos humanos (Dajabón) y en las infraestructuras de desarrollo (Iniciativa Hispaniola, toda la frontera) con los interlocutores respectivos siguientes: Solidaridad Fronteriza, Fundesur y Fudeco. En cuanto a los derechos humanos, hay un proyecto binacional tendiente a facilitar el trabajo conjunto de las dos conferencias episcopales, en particular las Caritas transfronterizas.
3. La Federación Luterana Mundial se encuentra en los dos países. En República Dominicana, están en curso de registro oficial y establecimiento. Propone la construcción de una red binacional para poder mejorar las respuestas a las urgencias y está impulsada por ProCaribe, el Consejo Mundial de las Iglesias y el Servicio Social de la Iglesia Dominicana. En Haití, apoya en lo financiero e institucional a las cooperativas cafeteras del Sureste. También actúa en favor de los derechos humanos con el GARR (ONG haitiana). Tiene cuatro proyectos en ejecución con instituciones dominicanas, a saber:
  - La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) en materia de intercambio técnico y apoyo para la lucha contra el parásito que afecta al café.
  - La Cooperación francesa en materia de agua potable.
  - ENDA Caribe en materia de gestión y protección del Bosque de Pinos con AgroAction alemana.
  - Seis organismos haitianos creados bajo la iniciativa de la Embajada de Haití en República Dominicana para trabajar en la regulación de los haitianos ilegales y el otorgamiento de un documento de identificación a los mismos (carta de identidad fiscal acta de nacimiento).
1. Plan Internacional Haití, actúa en materia social. Un proyecto sobre el tráfico de niños haitianos en la región fronteriza es realizado conjuntamente con Plan Internacional/RD y el UNICEF. Igualmente,



hay una colaboración directa con el Ministerio de Salud Pública. Plan Internacional asegura el patrocinio de 52 grupos en dificultades (comunidades-plan) de los cuales hay 31 en el Noreste. También trabaja con el CDS para las atenciones a domicilio de los pacientes de Sida. Ha realizado acciones puntuales en algunas zonas de República Dominicana.

2. Helvetas es un organismo internacional suizo presente en ambos países. En Haití, aún no interviene en la zona fronteriza. Pero tiene previsto para fines del 2003 un proyecto binacional sobre la biodiversidad del Bosque de Pinos con el proyecto Macasias, que recibe apoyo de Helvetas Dominicana. En República Dominicana Helvetas actúa en la protección de la Cuenca de Macacias (Elías Piña) y en la formación de jóvenes agricultores (Pedernales). Sus interlocutores son la Secretaría de Agricultura, la SEMARENA, AROMA, Consorcio Ambiental Dominicano, INFOTEP y Fundesur.
3. La Agencia Española de Cooperación Internacional está localizada en República Dominicana y actúa en los ámbitos de la cooperación medioambiental (Proyecto Araucaria) y el desarrollo municipal. Sus contrapartes nacionales so ONAPLAN, las ONG locales y los municipios. En la actualidad programa una intervención mayor en Independencia.

**Cuadro 29**  
**Actividades y Perspectivas de acciones de las Organizaciones internacionales**

| Nombre                                   | País | Lugar de intervención                                           | Actividades en curso                                                                                           | Actividades en perspectiva                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------|------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACDI                                     | HT   | Artibonite, Belladère, Mirebalais, Lascahobas, Ganthier, Jacmel | Social, derechos humanos, micro crédito et cooperativas, energía, medioambiente, desarrollo local y fronterizo | <u>Proyecto binacional</u> sobre cuenca del Artibonito (CAN\$ 10 millones), Apoyo al MDE en la planificación del PANFRO (CAN\$ 100 000)                                                                                                              |
| Cooperación canadiense (Embajada Canadá) | RD   | Toda la frontera, Cuenca Artibonito                             | Medioambiente binacional y transfronterizo, prevención y control del VIH-SIDA, apoyo a pequeñas iniciativas    |                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Cooperación francesa                     | HT   |                                                                 | No tiene actividades en curso en la zona                                                                       | <u>Programa binacional</u> de salud HT/RD                                                                                                                                                                                                            |
| Cooperación francesa                     | RD   | Dajabón. Toda la Zona fronteriza.                               | Desarrollo agrícola. Salud escolar                                                                             | Fortalecimiento municipal (Elias Piña)                                                                                                                                                                                                               |
| GTZ                                      | HT   | Cerca-Cavajal, Cerca-la-Source, Thomassique, Hinche             | Desarrollo rural y seguridad, alimenticio                                                                      | <u>Proyectos de cooperación binacional</u> : salud/Centros Geskio et FOSREF, energía renovable, lucha contra la desertificación, la juventud y el SIDA. <u>Proyecto binacional</u> de reducción de la pobreza en la cuenca fronteriza del Artibonito |
| GTZ & IFO                                | RD   | Montecristi. Elias Piña                                         | Gestion de la Cuenca del Yaque (Norte)                                                                         | <u>Proyecto binacional</u> de reducción de la pobreza en la cuenca transfronteriza del Artibonito                                                                                                                                                    |
| DED                                      | RD   | Elias Piña                                                      | Gestion medioambiental                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                      |

| Nombre            | País | Lugar de intervención                                                                                                                                                                  | Actividades en curso                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Actividades en perspectiva                                                                                                                                                    |
|-------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| USAID             | HT   | Ouanaminthe y Planicie Central . Zona Fronteriza                                                                                                                                       | Financiamiento de DAP en materia de salud, agricultura y nutrición (USA 500 000).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <u>Proyectos de comercio binacional</u> , de gobernabilidad y democracia, riego de cuencas ( <i>Peace Corps</i> ). Proyecto piloto de prevención de conflictos en la frontera |
| USAID/Peace Corps | RD   | Montecristi, Elias Piña et Dajabón                                                                                                                                                     | <u>Proyecto binacional</u> de desarrollo tranfronterizo “Anacaona”                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                               |
| AID               | RD   | Elias Piña. Pedernales                                                                                                                                                                 | Desarrollo comunitario rural. Infraestructuras de desarrollo y reproducción animal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                               |
| Unión Europea     | HT   | Planicie Central, Noreste y todo el la zona fronteriza haitiana Oeste                                                                                                                  | Programa de Desarrollo Rural, PET, PROCREBI                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Apoyo a un observatorio de intercambios sobre la frontera haitiana vía LAREHDO, Observatorio permanente de relaciones dominico-haitianas.                                     |
| Unión Europea     | RD   | Toda la frontera Suroeste, Noroeste, Independencia, toda Frontera, Independencia, Suroeste, Dajabón, donde viven haitianos, Noreste, Pedernales, Suroeste. Elias Piña et Independencia | Micro-realizaciones, Micro proyectos I & II, Procrebi, Control y gestión de la fiebre porcina, Reconstrucción d'infrastructures, Infrastructure comercial Binationale, Appui à la Gestion de la migración haitienne, Programme de Développement rural, Programme Transfrontalier de Transport, Développement Integral pour les femmes et leur famille, Développement Rural Intégré (1993), Programme de Rehabilitación de la Región. Programme Environnemental Transfrontalier (PET) |                                                                                                                                                                               |
| OIM               | HT   | Ouanaminthe y Mirebalais                                                                                                                                                               | Intervención en las cuestiones litigiosas de la migración haitiana e RD.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Asistencia a niños haitianos víctimas de malos tratos.                                                                                                                        |
| OIM               | RD   | Dajabón, Elías Piña. Dajabón                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <u>Proyecto binacional</u> : apoyo a iniciativas transfronterizas. Asistencia a niños/as haitianos víctimas de malos tratos.                                                  |

| Nombre  | País | Lugar de intervención                                                                                                                                             | Actividades en curso                                                                                                                                                                                                                                 | Actividades en perspectiva                                                                                                                                  |
|---------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FIDA    | RD   | Independencia                                                                                                                                                     | Desarrollo integral                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                             |
| OMS/OPS | HT   | Escala nacional                                                                                                                                                   | Vigilancia epidemiológica , lucha contra el sida, control de la rabia y programa de vacunas. Políticas nacionales en salud.                                                                                                                          | <u>Programas binacionales</u> :Lucha contra el VIH-Sida y estrategias de depistaje de SRAS.                                                                 |
| OPS     | RD   | <i>Pedernales, Independencia Bahoruco, Barahona, toute la frontière (10 municipalités), Barahona, Montecristi, Elías Piña, de Barahona vers tout le sud-ouest</i> | <i>Mise en œuvre de la Sécurité familial, Réajustement du réseau de la Sécurité, Equipement Global Links, Municipalité Saine, Contrôle de la rage canine, Santé mentale, Banque de sang</i>                                                          |                                                                                                                                                             |
| PAM     | HT   | Escala nacional. Noreste                                                                                                                                          | Formación conjunta de equipos PAM. Financiamiento de desayuno escolar, centros de salud rurales y programa nutricional destinado a niños de menos de 6 años, madres embarazadas y lactantes                                                          | Programa de asistencia a operaciones de urgencia.                                                                                                           |
| PAM     | RD   | Independencia, Elias Piña                                                                                                                                         | Desayuno escolar                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                             |
| PNUD    | HT   | 4 comunas del Noreste. Toda la región transfronteriza                                                                                                             | Etudes (état des lieux des connaissances et des interventions sur la zone transfrontalière), Environnement et développement durable, (appui à la formulation du plan départemental), énergie renouvelable en milieu rural (TTF). Gourvenance locale. | <u>Programas binacionales</u> : apoyo al desarrollo humano, Atlas transfronterizo y el Proyecto conjunto de organización de la cuenca del Artibonito (GEF). |
| PNUD    | RD   | Toda la frontera. Norte y centro. Pédernales                                                                                                                      | Proyecto de pequeños subsidios. <u>Programa binacional</u> : apoyo desarrollo humano. Desarrollo municipal.                                                                                                                                          |                                                                                                                                                             |

| Nombre | País | Lugar de intervención                                                                           | Actividades en curso                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Actividades en perspectiva                                                                                                                                                                                                                 |
|--------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FNUAP  | HT   | Ouanaminthe, Mont-Organisé, Ferrier, Terrier Rouge, Fort-Liberté et Trou du Nord. Fort-Liberté. | Casas de jóvenes (muchachas y muchachos de 10 a 24 años). Refuerzo de servicios de obstetricia de urgencia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Problemática de la responsabilidad masculina (Género-IST VIH/Sida). <u>Proyecto conjunto Jóvenes</u> (Noreste) con FNUAP-RD.                                                                                                               |
| UNICEF | HT   | Zona fronteriza Norte. Nordeste . Sureste                                                       | <u>Proyecto binacional</u> : Tráfico de niños haitianos a R.D. Apoyo al programa de vacunas y prevención de IST/Sida en jóvenes. Apoyo a los hospitales departamentales en materia de salud reproductiva y mortalidad infantil.                                                                                                                                                                                                                                                 | Profundizar esos estudios y proyectos de salud de forma sincronizada <u>Haïti/R.D.</u> Protección de niños (estudio del tráfico, mecanismos e instituciones, ayuda comunitaria, formación en derecho de niños y campañas de comunicación). |
| UNICEF | RD   | Toda la Frontera                                                                                | Municipalidades amigas de la infancia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                            |
| UNESCO | HT   |                                                                                                 | No tiene actividades en curso en la zona                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Proyectos relativos a la cultura de paz, el diálogo y la concertación entre los pueblos haitiano y dominicano.                                                                                                                             |
| IICA   | HT   | Thiotte, Baptiste, Belladère, las regiones cafetaleras. Cerca Cavajal                           | Control biológico de un parásito del café, formación de cooperativas cafetaleras y pesca (hasta el 2002). Actividades de promoción: créditos, insumos, formación en agricultura sostenible de 44 miembros de cooperativas cafetaleras (en RD), distribuciones de molinos y de trituradoras, et décortiqueuses, de <i>pondeuses</i> , de cabezas de bovino y caprino. Apoyo al Centro central de desarrollo integral (CARE). Facilidades para la búsqueda de mejor equipamiento. | Extensión del proyecto de formación a los agentes agrícolas. Idea de crear un Grupo de interés económico para el desarrollo haitiano, equivalente a la Junta Agro empresarial Dominicana Inc. (JAD).                                       |

| Nombre                          | País | Lugar de intervención              | Actividades en curso                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Actividades en perspectiva                                                                             |
|---------------------------------|------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Catholic Relief Service (CRS)   | HT   | Nord-Est, Centre, Ouest et Sud-Est | Apoyo a la producción agrícola y salud.. Ayuda alimenticia ; Institucionalidad Caritas diocesanos y nacionales ( <u>Proyecto binacional</u> en derechos humanos con miras a facilitar el trabajo en equipo de las dos conferencias episcopales, Caritas transfronterizas...                                                                                                                                              |                                                                                                        |
| Catholic Relief Service (CRS)   | RD   | Dajabón. Toda la frontera          | <u>Proyecto binacional</u> de derechos humanos. Infraestructura de desarrollo (Iniciativa Hispaniola), refuerzo de los Caritas diocesanos.                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                        |
| Fédération luthérienne mondiale | HT   | Anse à Pitres et Belle-Anse.       | Apoyo institucional y financiero a cooperativas de café estrategia y refuerzo organizativo de la producción para la exportación. Proyectos en colaboración con el GARR (Derechos Humanos) y organismos situados en RD :lucha contra el parásito del café, agua potable, protección de la Forêt des Pins, ayuda a inmigrantes en RD                                                                                       | Reducir la relación de dependencia de los participantes gradualmente buscando su auto sostenibilidad . |
| Fédération luthérienne mondiale | RD   |                                    | Registro y Establecimiento de l'institution                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Creación de red binacional para responder a las emergencias.                                           |
| Plan International              | HT   | Región frontalière. Nord-Est       | <u>Proyecto binacional</u> : Tráfico de niños Haitianos en la región transfronteriza. Patrocinio de 31 groupes en dificultad (Noreste), Salud reproductiva (agricultura), Seguridad alimenticia y micro finanzas, Educación, Leadership de Jóvenes, Gestion del medioambiente, Hábitat, Gestion de la gobernabilidad local y Preparación para los desastres (proyecto UE), atenciones a domicilio a los enfermos de Sida |                                                                                                        |
| Plan International              | RD   | Región frontalière                 | <u>Proyecto binacional</u> :Tráfico de niños haitianos en la región fronteriza.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                        |

| Nombre                                    | País | Lugar de intervención  | Actividades en curso                                                                                                              | Actividades en perspectiva                               |
|-------------------------------------------|------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Helvetas                                  | HT   |                        | Ninguna                                                                                                                           | Proyecto de biodiversidad en el Bosque de los Pinos      |
| Helvetas                                  | RD   | Elias Piña Pédernales  | Proyecto binacional de biodiversidad en Macacias. Protección y gestión de la Cuenca de Macacias. Formación de jóvenes plantadores |                                                          |
| Visión Mundial                            | RD   | Independencia. Dajabón | Proyecto Enriquillo: desarrollo comunitario integral Proyecto Restauración: desarrollo integral rural                             | Extensión del proyecto de desarrollo rural de Elías Piña |
| DED                                       | RD   | Elias Piña             | Gestión del medio ambiente                                                                                                        |                                                          |
| PARME                                     | RD   |                        |                                                                                                                                   | Fortalecimiento municipal (Montecristi y Dajabón)        |
| Agencia Española de Cooperación FUNDEMUCA | RD   |                        | Cooperación medioambiental (Proyecto Araucaria). Desarrollo municipal.                                                            | Desarrollo de cooperación (Independencia)                |





La cooperación internacional creció como factor de desarrollo en la zona transfronteriza haitiano dominicana. Los talleres y los grupos focales con los participantes coinciden en el reconocimiento de los aportes positivos y rasgos negativos relacionados con dicha cooperación, es decir :

- Financiamiento en la ejecución de proyectos;
- Métodos de participación y técnicas apropiadas al desarrollo local; pero al mismo tiempo poca información accesible de los proyectos a sus beneficiarios, que difícilmente conocieron los métodos y objetivos y falta de evaluación de proyectos.
- Estímulo a la percepción nacional del desarrollo fronterizo.
- Fondos insuficientes y lenta ejecución de programas;
- Falta de coordinación entre los propios organismos de apoyo o agencias; al igual que entre esos organismos y las autoridades o gobiernos locales.

Como fue indicado, en muchos casos, los actores locales no son informados de los proyectos en curso en sus comunidades o estos son confundidos con otros proyectos de inversión pública. Algunas personas entrevistadas en la agencias no tienen informaciones generales o nos enviaban a instituciones públicas nacionales cuyos funcionarios apenas se acuerdan de la documentación realizada.

#### **4.4 Organizaciones de la sociedad civil .**

Cerca de 200 organizaciones civiles fueron inventariadas en las comunas haitianas y provincias Dominicanas de la región fronteriza. Más de 50 mantienen relaciones bilaterales (ver cuadros y anexos). Sus ámbitos de acción son diversos: medio ambiente, desarrollo, derechos humanos, cultura, etc. A pesar de la intensidad del intercambio comercial transfronterizo, las relaciones entre las organizaciones prácticamente no existen.

En su mayoría, organizaciones haitianas y dominicanas reciben fondos externos de agencias internacionales y ONG internacionales.

Las otras organizaciones colaboran con instituciones del Estado o autoridades municipales locales en el marco de proyectos nacionales y bilaterales. Sin embargo, tienen un peso marginal. En las comunas fronterizas, el papel de la iglesia, sobre todo católica, es significativo.



La lista de organizaciones civiles (ver cuadro), no será completa pero permite tener una idea de la dinámica de las asociaciones en la región fronteriza. Responden a varias categorías:

1. Organizaciones tradicionales como los patronatos y clubes. Tienen una influencia limitada, pero se implican en las celebraciones locales y realizan ferias con relativo impacto en la comunidad.
2. Organizaciones de desarrollo. Orientadas a la producción agrícola y al mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales y barrios urbanos desfavorecidos.
3. Asociaciones gremiales y Asociaciones corporativas. Numerosas organizaciones que como las cámaras de comercio y asociaciones del débil sector empresarial local, y otras que surgen en favor del Mercado o de luchas reivindicativas concretas.
4. Juntas de Vecinos. Son asociaciones urbanas compuestas de habitantes del pueblo y de otros lugares. Muy activas en las zonas pobres y barrios en situación precaria. Demandan servicios sociales básicos, la celebración de actividades culturales y el mejoramiento social.
5. Asociaciones defensoras de los derechos de la persona humana y valores relacionados. Comprenden los diferentes tipos de asociaciones y redes que militan por los derechos de los sectores sociales desfavorecidos o iscriminados, los sectores ecológicos y de promoción cultural, etc.

De primera impresión, de los dos lados de la frontera, se observan diferencias notables tanto en cuanto a la densidad de la población civil organizada como en los ámbitos de acción y tipos de actividades. Además, hay rasgos específicos que se observan dependiendo del municipio en cuestión, sobre todo en República Dominicana:

- En Montecristi, la sociedad civil organizada no tiene un perfil fronterizo, sino más bien concentrado en la propia provincia.
- En Dajabón, la sociedad civil es más dinámica y se orienta generalmente en actividades de carácter binacional.
- En Elías Piña, la sociedad civil es relativamente débil y trabaja en acciones en la lucha contra la pobreza y la protección medioambiental. La interacción binacional es algo corriente en temas culturales y medioambientales.
- En Independencia y Pedernales, las organizaciones son más bien corporativas y tienen pocas actividades binacionales.



En esas provincias, se inventariaron aproximadamente 123 instituciones sociales con diversos estatutos, fundaciones, ONG, asociaciones, grupos comunitarios, etc. Solamente en Dajabón fueron inventariadas una treintena de organizaciones. Se trata del típico problema del carácter “gelatinoso” de esas organizaciones y del funcionamiento en varias redes, que las hacen poco visibles.

Aunque la mayoría de esas organizaciones han tenido alguna experiencia binacional, el eje central de la “actividad binacional” se encuentra en las que son presentadas en el capítulo cinco, sobre todo en los tres campos: cultura, medioambiente y derechos humanos.

En la frontera haitiana, el tipo de organización y el radio de acción son similares en todo el conjunto de las comunas. En ese sentido, cabe señalar lo siguiente:

- El predominio del sector agrícola como ámbito de intervención sobre todo en las comunas del Oeste y Sureste; a veces con acciones de tipo binacional.
- Sea cual sea la singularidad de la organización, la tendencia es cubrir múltiples campos de acción, a veces sin conexión entre uno y otro.
- La presencia de varias organizaciones de mujeres que actúan en diversos ámbitos, sobre todo en agricultura y comercio.
- La movilización de fondos propios por parte de un número importante de organizaciones.

En las 16 comunas se cuentan cerca de 30 organizaciones de desarrollo, asociaciones corporativas, asociaciones de defensa de los derechos humanos y asociaciones de vecinos, que realizan proyectos financiados por organismos del Estado y de la ayuda externa. Una relativa concentración de proyectos en ejecución (84%) parece predominar en las comunas fronterizas del centro y del Noreste, en comparación con las del Sureste. Según los síndicos del Sureste, las acciones de las ONG son escasas y no están diversificadas.

**Cuadro 30**  
**Tipo de Organizaciones No Gubernamentales**  
**por departamento en Haití**

| Tipo de Organización         | Cantidad | Noreste | Oeste Sureste | Centro |
|------------------------------|----------|---------|---------------|--------|
| ONG Internacionales          | 9        | 4       | 2             | 3      |
| ONG nacionales y extranjeras | 12       | 2       | 1             | 9      |
| ONG locales                  | 10       | 3       | 2             | 5      |
| Total                        | 31       | 9       | 5             | 17     |



*Fuente* :Grupos de discusión con los síndicos, responsables de instituciones y organizaciones de la zona fronteriza.

Aproximadamente 40% de las ONG inventariadas trabajan en más de tres ámbitos diferentes. Los preferidos son la agricultura y la protección del medio ambiente (50% de las ONG ), la salud (36.6%), educación (23.3%), agua potable, protección de derechos humanos, micro crédito, refuerzo institucional y asistencia a personas migrantes.

En conclusión, habrá que señalar que tanto para Haití como para la República Dominicana, las acciones de las organizaciones internacionales y locales, ONG, aunque son siempre bienvenidas y demandadas por las autoridades locales y las mismas organizaciones civiles, no sabrán sustituir a los poderes públicos en su misión de gestión del territorio y de prestación de servicios colectivos.

La dependencia de las comunidades residentes y de la economía haitiana de cara a la República Dominicana se encuentra reforzada por la insignificancia de las intervenciones públicas y la ausencia de visión estatal en lo que al desarrollo fronterizo se refiere, lo que ahuyenta las posibilidades de capitalizar las oportunidades que se presentan en la región transfronteriza y de orientar o armonizar las acciones de asistencia que benefician a la población. Retengamos las consideraciones siguientes:

- En el plano agrícola, que es el predominante en la región, los haitianos venden a los dominicanos productos agrícolas mientras que aquellos les compran a éstos unos productos transformados que son más caros. La falta de administración en materia agrícola por parte de los poderes públicos haitianos (Ministerio de Agricultura), es un punto en que se insiste mucho sobre todo por el asunto del riego y los fertilizantes.
- En cuanto al medio ambiente, los periodos de prohibición de pesca, caza y tala de árboles no son respetados en la frontera haitiana. Como no hay acción del Estado, cada cual hace lo que quiere. Los participantes haitianos en las mesas redondas deploraron la falta de iniciativa de parte de las organizaciones existentes para poder frenar este asunto. Algunos reclaman que se subvencione el gas propano y que se prohíba definitivamente la tala de árboles, como en el caso de la República Dominicana.
- Por otra parte, la prestación de servicios sociales es insuficiente comparada con la demanda y con el crecimiento de la población haitiana. Hay quejas sobre la ausencia total de servicios colectivos, deficiencias en el transporte, en salud, agua potable y comunicaciones. El hecho de que un gran número de personas acuda a los servicios de la República vecina es una constante fuente de conflictos en las relaciones transfronterizas.
- En fin, la centralización y dispersión de acciones en la región transfronteriza domínico-haitiana, confirman las faltas en términos de coordinación de acciones y de la eficacia propia a un marco coherente y lógico de



intervenciones para poder responder a las necesidades reales de las comunidades y al apoyo ofrecido por las diversas organizaciones. En el caso de Haití, hay mucha dispersión y no se mencionan los interlocutores institucionales de las ONG y organizaciones internacionales que funcionan en su territorio. En regla general, o en la mayoría de los casos, el “activismo binacional” reciente parece ser obra de los trabajos de las agencias internacionales ya que si la asistencia desaparece pueden ocurrir regresiones en toda la región. No hay estudios de evaluación de los resultados de esa cooperación, pero hay que reconocer su eficacia en momentos cruciales de luchas reivindicativas para la satisfacción de las necesidades básicas de la población de esta parte de la isla.

Los cuadros que aparecen a continuación, presentan a las organizaciones civiles que fueron objeto de este inventario en las partes sur, oeste, centro y norte de la región fronteriza. Este listado sintético se complementa con las fichas correspondientes, descriptivas de cada organización.

**Cuadro 31**  
**Organizaciones civiles en las Comunas y**  
**Provincias de la Región fronteriza–Sur**

| COMUNEAPROVINCIA   | TIPO DE ORGANIZACION                                  | CAMPO DE ACCION                                                                                                                       |
|--------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anse à Pitres (HT) | Organizaciones de desarrollo (3)                      | Pesca, agricultura, reforestación, crianza                                                                                            |
| Anse à Pitres (HT) | Asociaciones corporativas (2)                         | Ahorro y crédito, comercio                                                                                                            |
| Anse à Pitres (HT) | Asociaciones de defensa de derechos humanos (3)       | Prevención de desastres, educación, inmigración                                                                                       |
| Thiotte (HT)       | Asociaciones cooperativas (2)                         | Comercio del café, crédito                                                                                                            |
| Thiotte (HT)       | Asociación de defensa de derechos de la persona (1)   | Agricultura, educación justicia                                                                                                       |
| Pédernales (RD)    | Organizaciones de desarrollo (3)                      | Agricultura, comercio del café, ordenamiento territorial, desarrollo de sistemas productivos, gestión local, educación medioambiental |
| Pédernales (RD)    | Asociaciones de defensa de derechos de la persona (4) | Derechos de los agricultores, desarrollo de la mujer, educación formal, ayuda a niños pobres, desarrollo comunitario integral         |



**Cuadro 32**  
**Organizaciones civiles**  
**en las Comunas y Provincias de la Región fronteriza - Oeste**

| COMUNA/PROVINCIA     | TIPO                                                | CAMPO DE ACCION                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fonds-Parisien (HT)  | Organización de desarrollo (2)                      | Agricultura, ecoturismo, feria binacional                                                                                                                                                                                                                           |
| Fonds-Parisien (HT)  | Asociaciones de defensa de derechos humanos (3)     | Derechos humanos, apoyo a refugiados, derechos de moto conchistas                                                                                                                                                                                                   |
| Fonds-Parisien (HT)  | Asociaciones de barrio (2)                          | Cultura, sanidad, educación, salud, medio ambiente                                                                                                                                                                                                                  |
| Cornillon (HT)       | Organizaciones de desarrollo (5)                    | Medio ambiente, conservación de suelos, agricultura, infraestructuras, reforestación, sanidad, salud, educación, agua potable                                                                                                                                       |
| Cornillon (HT)       | Asociaciones de defensa de los derechos humanos (2) | Comunicación, evangelización, formación y foros cívicos                                                                                                                                                                                                             |
| Cornillon (HT)       | Asociaciones barriales (1)                          | Medio ambiente                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Thomazeau (HT)       | Organizaciones de desarrollo(6)                     | Agricultura, conservación de suelos, medio ambiente, pesca, infraestructuras viales, canales, salud, educación.                                                                                                                                                     |
| Thomazeau (HT)       | Asociaciones corporativas (3)                       | Alfabetización, banca comunitaria, comercio. Ayuda alimenticia a niños desnutridos. Alfabetización, infraestructuras viales, agua potable. Conservación de suelos, reforestación agua potable. Formación, sensibilización, educación cívica. Seguros , agricultura. |
| Thomazeau (HT)       | Asociaciones de defensa de los derechos humanos (2) |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Thomazeau (HT)       | Asociaciones barriales (3)                          |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Fonds-Verrettes (HT) | Organizaciones de desarrollo (3)                    |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                      | Asociaciones de defensa de los derechos humanos (1) |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Fonds-Verrettes (HT) | Asociaciones barriales (2)                          |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Independencia (RD)   | Organizaciones de desarrollo (7)                    | Salud integral, educación integral, agricultura, desarrollo agrícola, desarrollo comunitario rural, medio ambiente, infraestructuras.                                                                                                                               |
| Independencia (RD)   | Asociaciones de defensa de los derechos humanos (2) | Derechos de los trabajadores del transporte                                                                                                                                                                                                                         |
| Independencia (RD)   | Asociación tradicional (1)                          | Desarrollo comunitario                                                                                                                                                                                                                                              |





**Cuadro 33**  
**Organizaciones civiles**  
**Comunes y Provincias de la Región fronteriza - Centro**

| COMUNA/PROVINCIA | TIPO                                                      | AMBITO                                                                                                       |
|------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Thomonde (HT)    | Organizaciones de desarrollo (7)                          | Agricultura, infraestructura vial, agua potable, medio ambiente, crédito, entretenimiento, sanidad, deporte. |
| Thomonde (HT)    | Asociaciones barriales (1)                                | Artesanía, educación.                                                                                        |
| Lascahobas (HT)  | Organización de desarrollo (4)                            | Agricultura, educación, artesanía, infraestructura, medio ambiente, derechos humanos.                        |
| Lascahobas (HT)  | Asociaciones corporativas (4)                             | Comercio, cooperativas, agricultura, crédito, educación.                                                     |
| Elias Piñas (RD) | Organizaciones de desarrollo(4)                           | Medio ambiente, ecología, infraestructuras, cultura, educación, educación no formal.                         |
| Elias Piñas (RD) | Asociaciones de defensa de los derechos de la persona (2) | Derechos de las mujeres, niños y ancianos                                                                    |



**Cuadro 36**  
**Organizaciones civiles**  
**Comunas y Provincias de la Región fronteriza – Norte**

| COMUNA/PROVINCIA   | TIPO                                                | AMBITO                                                                                                                                                                                      |
|--------------------|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ferrier (HT)       | Organizaciones de desarrollo (6)                    | Agricultura, infraestructura, educación, cooperativas, sanidad                                                                                                                              |
| Ferrier (HT)       | Asociación corporativa (1)                          | Agricultura, crédito                                                                                                                                                                        |
| Ferrier (HT)       | Asociación de defensa de los derechos humanos (1)   | Educación cívica, alfabetización, derechos humanos                                                                                                                                          |
| Mont-Organisé (HT) | Organizaciones de desarrollo (7)                    | Agricultura, comercio del café, comercio, infraestructuras, carreteras.                                                                                                                     |
| Capotille (HT)     | Organizaciones de desarrollo (3)                    | Agricultura, medio ambiente, agro alimenticio, carreteras                                                                                                                                   |
| Capotille (HT)     | Asociación corporativa (1)                          | Agricultura, medio ambiente, crédito, infraestructuras                                                                                                                                      |
| Carice (HT)        | Organizaciones de desarrollo (2)                    | Medio ambiente, agricultura, crianza, cultura, infraestructura, comercio                                                                                                                    |
| Carice (HT)        | Asociaciones corporativas (4)                       | Ahorro y crédito, crianza, formación, medio ambiente, deportes                                                                                                                              |
| Carice (HT)        | Asociaciones barriales(4)                           | Cultura y entretenimiento, educación cívica, infraestructuras                                                                                                                               |
| Ouanaminthe (HT)   | Organizaciones de desarrollo (2)                    | Agricultura, construcción, equipamiento rural y agua, prevención y construcción ecológicas                                                                                                  |
| Ouanaminthe (HT)   | Asociaciones corporativas (3)                       | Transporte, comercio                                                                                                                                                                        |
| Ouanaminthe (HT)   | Asociaciones de defensa de los derechos humanos (2) | Promoción de los Derechos Humanos                                                                                                                                                           |
| Dajabón (RD)       | Organizaciones de desarrollo (8)                    | Desarrollo económico y social comunitario, desarrollo integral, descentralización                                                                                                           |
| Dajabón (RD)       | Asociaciones corporativas (8)                       | Mejoramiento de la calidad de vida de la mujer, y de campesinos de la frontera Norte, desarrollo y formación de mujeres organizadas                                                         |
| Dajabón (RD)       | Asociaciones de defensa de los derechos humanos (7) | Derechos humanos, derechos de la mujer, derechos de los chóferes, promoción del intercambio cultural fronterizo, proceso de integración comunitaria, refuerzo de la fe, cultura y justicia. |
| Dajabón (RD)       | Asociación tradicional (1)                          | Estímulo y promoción de la empresa                                                                                                                                                          |
| Montecristi (RD)   | Organizaciones de desarrollo (4)                    | Desarrollo sostenible, integral y turístico del Noroeste                                                                                                                                    |
| Montecristi (RD)   | Asociaciones corporativas (2)                       | Mejoramiento de la producción de sal marina, perspectivas sobre el arte y la cultura.                                                                                                       |



## 5. Conclusiones.

Desde fines de los años de 1980 asistimos a un proceso de integración de los mercados internacionales y de mundialización de los intercambios que hace cada vez más fuerte la presión sobre las fronteras de los diferentes Estados del planeta. Esta tendencia de fondo provoca un incremento del intercambio en los territorios vecinos no obstante las diferencias culturales ni los antagonismos. Esto no quiere decir que las fronteras vayan desaparecer ni que todos los pueblos del planeta vayan a encontrarse pegados uno del otro. No es el caso. Pero esto significa que las fronteras ya no son barreras que delimitan territorios como mercados cautivos, reservados únicamente a los productores nacionales.

En los casos de Haití y de la República Dominicana, hace ya una década que los intercambios han conocido un incremento nunca antes visto. Esos territorios que la historia había desunido se encuentran hoy frente a desafíos comunes.

Ya sea el caso de la protección del medio ambiente, lucha contra las epidemias y combate al tráfico de drogas, los dos países tendrán que administrar expedientes comunes cada vez más complejos por el hecho de la unión de los dos sistemas espaciales. Ambos países tienen una población total de aproximadamente 16 millones de habitantes. Se trata de la primera reserva en mano de obra del Caribe, potencialmente el principal mercado.

Los intercambios entre ambos países están recomponiendo el dispositivo espacial, dando lugar a cierto giro en el centro de gravedad del sistema insular. Este salto de escala que supone la consideración de ámbitos comunes y de retos compartidos, ha sido realizado ya por un creciente número de actores sociales e intelectuales que se interesan en este nuevo sistema en formación. Se trata ante todo de un movimiento espontáneo, en el sentido de que precede la voluntad política de la puesta en común de fuerzas de las dos sociedades insulares. La relativa distensión en las relaciones entre los dos gobiernos ha permitido crear un clima propicio para el intercambio.

La cuestión que se plantea entonces es saber de qué manera se hace y se hará la articulación entre las dos escalas territoriales: una, insular, refleja una solidaridad de hecho entre las dos economías; la otra, nacional, se caracteriza por diferencias manifiestas de crecimiento entre las dos economías. Actualmente, esta alternativa resume la problemática global de las relaciones domínico-haitianas.

En resumen, este inventario pone en evidencia un proceso de integración “de hecho” entre ambas economías. Ya se trate de bienes y de servicios y de los flujos migratorios, ese intercambio indica el surgimiento de una nueva dinámica espacial entre los dos sistemas. El giro en las relaciones bilaterales conduce a la consideración de nuevas regiones y nuevas solidaridades espaciales, que obliga a



mirar en tres dimensiones el proceso en marcha: una dimensión política y cultural, una económica y comercial y otra medioambiental y espacial.

Hoy, como demuestran las informaciones compiladas, la situación que se dibuja conlleva a una recomposición del espacio que empuja hacia el creciente fenómeno transfronterizo: cada vez más gente y mercancías están llamadas a atravesar la frontera. En el plano local primero, por el simple hecho de la densidad poblacional que crece a un ritmo elevado por causa de una transición demográfica que no ha sido tomada en cuenta. Aunque en relación a los promedios nacionales las tasas aparezcan débiles, la densidad de las regiones fronterizas haitianas (150 H/Km<sup>2</sup>) sigue siendo alta si se comparan con los promedios mundiales. Sólo hay que ver la cantidad de mercados rurales que animan las provincias más remotas y en que el paso por la frontera se hace lejos de todo tipo de control. Pero el grueso del intercambio se realiza a través de los puestos controlados por las autoridades de los dos países.

La diferencia entre los puntos de paso conduce a definir cuatro tipos diferentes de norte a sur, siguiendo la dinámica de los flujos: una placa giratoria, un corredor sin terminar, una pasarela y un enclave.

El paso Ouanaminthe-Dajabón se ha convertido en la zona más dinámica de intercambios fronterizos (31% del total de exportaciones dominicanas a Haití). Es el punto que ha conocido las tasas de crecimiento más importantes de los últimos años. Este punto se ha convertido en el lugar más activo de la franja fronteriza y reciente instalación de una zona franca dominicana en Ouanaminthe. Comunica la Planicie Central con el Cibao, dos regiones consideradas como las segundas más importantes en la jerarquía urbana de ambos países. La región se beneficia de un clima relativamente apropiado para la agricultura y sus suelos son relativamente fértiles en comparación con otras zonas. La ciudad de Dajabón –puesto de avanzada del comercio- se constituye como un foco de atracción sobre una franja creciente del territorio haitiano, integrando poco a poco las ciudades de Fort Liberté y Cabo Haitiano. El proyecto de construcción de la ruta Cabo Haitiano/Dajabón deberá jugar un papel importante en la dinámica de la economía regional. El valor de las exportaciones realizadas a través de del mercado de Dajabón se elevaba a cerca de 24 millones de dólares en 2002. Dadas las características ambientales y demográficas de la región, no es difícil advertir aquí oportunidades de desarrollo, a partir del propio intercambio.

El paso siguiente es un corredor inacabado. Entre Elías Piña y Belladere transita el 2% del intercambio. Paradójicamente, es una región con otras oportunidades como son sus ventajas potenciales en lageneración de energía, la agricultura y el turismo. La cuenca del Artibonito tiene 10,000 Km<sup>2</sup>, de los cuales 2,600 están en República Dominicana y constituye un verdadero desafío de puesta en marcha integral de la mayor cuenca hidrográfica común entre los dos países. El centro es una región húmeda y boscosa con baja densidad demográfica de ambos lados.



No obstante el alto potencial, se trata de un paso sin mucha importancia. Su infraestructura vial es muy precaria. El tránsito vehicular es difícil: hay que descargar de un lado y recargar en el otro pues los camiones no están autorizados a pasar por ahí. Esto conlleva a una lentitud y unas peripecias que incrementan el precio final de las mercancías a tal punto que desfavorece el intercambio. No hay que decir que el pasillo sin terminar es consecuencia de las opciones políticas que han limitado las posibilidades del comercio en la región.

Hay proyectos viales en marcha: de Puerto Príncipe a Cabo Haitiano, pasando por Hinche, con un atajo para Las Caobas y Belladere. Pero hasta el momento se requieren más de cinco horas para ir de Puerto Príncipe a Belladere, es decir, apenas 90 Km. La ruta es pésima y el tránsito peligroso. Es una frontera cerrada para los vehículos. La ruta asfaltada dominicana termina en el paso existente entre los dos puestos fronterizos.

Luego encontramos el paso Jimaní-Malpasse (57% del intercambio entre ambos países), una pasarela por donde transita cerca del 60% del comercio binacional, y en esencia el lugar donde se produce un típico comercio internacional. Por esta vía llegan las mercancías despachadas en la ciudad de Santo Domingo, cuyo papel de abastecimiento del conglomerado de Puerto Príncipe se afirma cada día. El eje atraviesa una zona árida y poco poblada que está entre las más desheredadas de la geografía dominicana. Pero el mercado es vital. Los dos millones de habitantes del departamento del Oeste son un imán irresistible para la economía dominicana. La parte haitiana tiene una densidad de 550 H por Km<sup>2</sup> y enfrenta una urbanización acelerada que hipoteca su futuro. La planicie de Cul-de-Sac juega cada vez menos su papel de granero de la capital haitiana. El país vecino cubre las deficiencias del sistema productivo haitiano. Por esa vía transitan exportaciones dominicanas valoradas en 41.5 millones de dólares estadounidenses y sin embargo, no hay ciudad haitiana propiamente dicha en la zona, sino más bien pueblos adormecidos que esperan la apertura de los intercambios. Hasta el momento, Ganthier y Fonds-Parisien viven del contrabando y de la explotación de canteras de “arena”, mirando el paso de los autobuses cargados de mercancías pero que no se detienen.

Se observa un activo contrabando de carbón de madera. Producido en República Dominicana, es vendido a vendedoras haitianas<sup>43</sup>, a 75 gourdes el saco y revendido a 300 gourdes en la capital. Es uno de los comercios más lucrativos, pues el mercado es seguro ya que se ha convertido en el combustible más usual de los pobladores haitianos.

---

<sup>43</sup> Un dólar estadounidense corresponde aproximadamente a 40 gourdes.



Pasado el obstáculo del Macizo de la Selle, la frontera se abre al sur, entre Pedernales y Anse-a-Pitre, por donde pasa el 1% de las exportaciones dominicanas a Haití. Esta región es un verdadero callejón sin salida, un enclave de escala local y regional. Cortado del resto del territorio por poderosas barreras montañosas, sólo permite el paso de vehículos fuertes, capaces de enfrentar el pésimo estado de las calles del lado haitiano. Las posibilidades de desarrollo agrícola son limitadas y las planicies escasas pero el potencial turístico es interesante. El parque nacional de Bahoruco recibe una clientela numerosa que sería interesante llevar también al parque de la Visite, situado del lado haitiano, en el Macizo de la Selle. El aeropuerto de Barahona se vislumbra ya como una oportunidad en la perspectiva del desarrollo de proyectos turísticos comunes entre Jacmel y esta ciudad. Pero hasta el momento el paso de la frontera entre Pedernales y Anse-a-Pitre es el más difícil y el menos frecuentado por causa de la débil densidad poblacional y la ausencia de ciudades de importancia que estén cerca.

Los retos comunes no faltan y se presentan con una urgencia que crece con el paso de los años. Primero, está la explotación hídrica de la cuenca del Artibonito y el ordenamiento de la misma para luchar contra la erosión. El valle del Artibonito tiene un potencial que no ha sido explotado desde el punto de vista hidroeléctrico y agronómico. La presa existente del lado haitiano está tan sedimentada que no funciona más que en una tercera parte de sus capacidades y si no se hace nada para estabilizar las laderas, reforestándolas urgentemente, el fondo del lago de la presa será elevado como si fuera un simple canal en el lecho del gran río.

La regularización migratoria y del status de los indocumentados es otro de los problemas que debe ser resuelto en aras de un clima de mejor entendimiento y de una observancia estricta de los derechos humanos.

Pero muchos de estos temas carecen de información suficiente, lo que origina vacíos informativos nefastos para la orientación de las acciones de la sociedad civil, los estados y los organismos internacionales. A continuación presentamos algunos temas principales que necesitarían una acción en el sentido apuntado según la consideración de los autores de este documento.



| SECTOR        | PAÍS                          | NECESIDAD                                                                                | RECOMENDACIONES                                                                                                                                                                         |
|---------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jurídico      | Haïti<br>República Dominicana | Delimitar la región fronteriza                                                           | Elaborar un marco jurídico-político para regir el funcionamiento de la zona fronteriza<br>Elaborar una Agenda binacional para el desarrollo de la zona fronteriza                       |
| Medioambiente | República Dominicana<br>Haïti | Identificar y documentar usos de recursos naturales compartidos.                         | Realizar diagnóstico de campo sobre el tema, en particular sobre aguas y bosques secos.                                                                                                 |
|               | República Dominicana          | Actualizar la información sobre la situación de las áreas protegidas.                    | Realizar diagnóstico sobre el tema y evaluar la eficacia de las medidas de protección, así como de sus recursos aprovechables para el desarrollo económico local.                       |
|               | República Dominicana<br>Haïti | Inventariar la situación de los sistemas de recogida y procesamiento de la basura.       | Realizar diagnóstico sobre el tema, en particular en los centros urbanos y sus vertederos.                                                                                              |
|               | República Dominicana<br>Haïti | Evaluar las potenciales fuentes alternativas de energía.                                 | Producir un estudio e zonas de alta densidad poblacional y analizar el uso posible de fuentes alternativas de energía, en particular la energía solar.                                  |
|               | República Dominicana<br>Haïti | Establecer acciones binacionales en relación con el medio ambiente                       | Estudio integral de normas, actores y problemas con propuestas de acción binacional.                                                                                                    |
|               | Haïti                         | Reforestar las cuencas en las laderas y proteger las especies amenazadas (fauna y flora) | Hacer un diagnóstico y elaborar una estrategia de protección y valorización de los recursos naturales orientado hacia el desarrollo económico local, sobre todo en creación de empleos. |

| SECTOR   | PAÍS                          | NECESIDAD                                                                                            | RECOMENDACIONES                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Economía | República Dominicana<br>Haïti | Identificar potencialidades económicas sostenibles de la zona fronteriza                             | Estudio integral sobre las capacidades productivas de la zona en relación con el comercio binacional y de los mercados fronterizos, sus impactos sociales y ambientales y la optimización de sus beneficios para la zona, con énfasis en los pequeños mercados. |
|          | República Dominicana<br>Haïti | Construir una propuesta de desarrollo económico local sostenible.                                    | Socializar los resultados del estudio integral y producir planes regionales de desarrollo con la participación de los actores locales.                                                                                                                          |
|          | República Dominicana          | Actualizar los catastros de bienes raíces.                                                           | Impulsar la realización de catastros, en particular en las zonas urbanas.                                                                                                                                                                                       |
|          | Haïti                         | Evaluar el monto de los intercambios informales                                                      | Poner en marcha un sistema para dar seguimiento al intercambio comercial                                                                                                                                                                                        |
|          | Haïti                         | Mejorar las condiciones de almacenamiento de productos en la zona fronteriza                         | Hacer un diagnóstico de las necesidades en almacenamiento                                                                                                                                                                                                       |
|          | Haïti                         | Controlar la importación de productos provenientes de la República Dominicana (calidad, cantidad...) | Refuerzo de instituciones de percepción y control (laboratorio de control, normas etc....)                                                                                                                                                                      |
|          | Haïti                         | Regular el flujo transfronterizo de personas (comerciantes, trabajadores, etc.)                      | Negociar y entenderse en cuanto a un marco regulador para la migración estacionaria en la región transfronteriza.                                                                                                                                               |

| SECTOR                                              | PAÍS                          | NECESIDAD                                                                                               | RECOMENDACIONES                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Demografía y Migración                              | República Dominicana          | Actualizar la información demográfica de la zona.                                                       | Producir un análisis de los datos definitivos del censo del 2002 y realizar encuestas localizadas cuando sea necesario para conocer las dinámicas locales. |
|                                                     | Haïti                         | Actualizar la información de la demografía en la zona                                                   | Producir un análisis de los datos finales del censo de 2002 y realizar encuestas localizadas cuando se requieran conocer las dinámicas locales.            |
|                                                     | República Dominicana<br>Haïti | Identificar y caracterizar puntos de cruces fronterizos                                                 | Realizar un estudio de las condiciones de los puntos legales e ilegales de cruces fronterizos.                                                             |
| Bienestar social /Calidad de vida /Infraestructures | República Dominicana<br>Haïti | Contabilizar los indicadores de medición de pobreza en la frontera                                      | Realizar encuestas de hogares que permitan un abordaje integral del tema de la pobreza, no únicamente basado en ingresos.                                  |
|                                                     | Haïti                         | Aumentar la prestación de servicios de base en la región fronteriza (salud, educación, agua potable...) | Realizar un estudio para una ubicación óptima de los servicios colectivos en concordancia con un Plan de Ordenamiento territorial en la región fronteriza  |
|                                                     | Haïti                         | Aumentar el acceso y mejorar las condiciones de transporte en la región fronteriza                      | Elaborar un plan de acción para el sector transporte                                                                                                       |

| SECTOR        | PAÍS                          | NECESIDAD                                                                                                                       | RECOMENDACIONES                                                                                                                                                                                                  |
|---------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instituciones | República Dominicana<br>Haïti | Actualizar la normatividad existente acorde con los cambios socioeconómicos de la frontera y sus potencialidades de desarrollo. | Realizar análisis de la normatividad existente y proponer cambios en función del desarrollo local, respeto a los derechos humanos y la intensificación mutuamente provechosa de las relaciones transfronterizas. |
|               | Haïti                         | Administración de Síndicos                                                                                                      | Elaborar una estrategia para el refuerzo de los síndicos, teniendo en cuenta las singularidades de la Administración pública haitiana.                                                                           |
|               | Haïti                         | Coordinación de las acciones de las instituciones públicas en los municipios y comunas fronterizos                              | Realizar un estudio de factibilidad del principio de intercomunicad, dados los obstáculos existentes                                                                                                             |
|               | República Dominicana<br>Haïti | Implicar a los municipios en el desarrollo local.                                                                               | Realizar un estudio de alternativas de acciones (fiscal, gasto social, planeamiento del desarrollo) de los municipios en el desarrollo económico local transfronterizo.                                          |
|               | República Dominicana          | Caracterizar las acciones binacionales de la sociedad civil.                                                                    | Diagnosticar acerca de las condiciones que han permitido a algunas organizaciones sociales promover con éxito el intercambio transfronterizo y las prácticas inclusivas binacionales.                            |
| Cultura       | República Dominicana<br>Haïti | Identificar formas culturales de relación binacional.                                                                           | Inventariar, a partir del trabajo de campo localizado, las principales formas culturales que implican relaciones binacionales o son productos de las mismas.                                                     |

