

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Philip Oxhorn.

© 2004, Philip Oxhorn.

**Oportunidades y obstáculos para el desarrollo local en la  
frontera haitiano-dominicana: el caso de Dajabón**

**Haroldo Dilla (FLACSO)**

**Philip Oxhorn (McGill University)**

**Sobeida de Jesús (FLACSO)**

**Johnse Díaz (FLACSO)**

**Sumario:** Este informe de investigación es el resultado del trabajo de investigación de un año realizado en la provincia fronteriza dominicana de Dajabón. Este proyecto, financiado por IDRC fue un trabajo conjunto de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en República Dominicana y la Universidad de McGill en Canadá.

Una de las principales conclusiones de este informe es que el espacio fronterizo estudiado experimenta una transición acelerada desde un tipo de frontera cerrada y estrictamente regida por consideraciones geopolíticas hacia un estadio de intensificación de los intercambios con la zona fronteriza adyacente haitiana. Se perciben los primeros indicios de una entrada de capitales mayores, incluso de carácter internacional, que buscan maximizar ganancias a expensas de las ventajas comparativas de ambos lados de la frontera. Ello está implicando una remodelación regional en que las regiones noroeste dominicana y nordeste haitiana quedarían vinculadas a partir de un eje de acumulación dominante.

Esta tendencia tiene serias implicaciones para el futuro. Por un lado, porque las poblaciones locales no están capacitadas para aprovechar de una manera eficiente las oportunidades económicas que se generan, las que son copadas por actores económicos externos. Los actores sociales e institucionales locales solamente logran una inserción periférica a este intercambio y en cambio, consumen diversas externalidades negativas.

Por otro lado, la débil y obsoleta regulación pública del lado dominicano y la virtual inexistencia de todo tipo de regulación del lado haitiano incrementan las externalidades negativas y en particular producen una mayor presión sobre los recursos naturales, muchos de los cuales son recursos compartidos desde el punto de vista binacional.

Es predecible que sin acciones públicas correctivas, un mayor involucramiento de la sociedad civil y el trazado de mecanismos binacionales de concertación, esta situación puede resultar catastrófica en el mediano plazo y conducir al agotamiento de recursos naturales vitales como el agua y al surgimiento de conflictos entre las comunidades.

Esta investigación se apoyó en la recopilación de la información documental existente y en varias jornadas de trabajo de campo donde se aplicaron entrevistas individuales y se realizaron observaciones y grupos focales. También fue realizado un taller con actores locales de Dajabón y otras localidades fronterizas, del que resultó un plan de acción para la optimización del uso de los recursos fronterizos.

**1-Historia y escenario actual de la frontera dominicana con Haití.** La nueva fase de la mundialización capitalista, está produciendo cambios dramáticos en los status y usos de las fronteras. Algunas de ellas sencillamente han

desaparecido mientras que otras se han multiplicado en infinidad de líneas limítrofes mal trazadas y escenarios de frecuentes conflictos entre los estados que las comparten. Si bien podemos afirmar que todas las fronteras hoy existentes experimentan procesos de transición hacia un mundo futuro en que efectivamente tendrán que desaparecer las fronteras que hoy conocemos y que se consolidaron a lo largo de los últimos dos siglos, habría también que tomar en cuenta que se trata de un proceso suficientemente incierto como para recelar de los presagios teleológicos del fin del estado nación y de la suplantación de estas últimas formas políticas por “estados-regiones” (Ohmae 1997).

En la vida real, las fronteras siguen siendo un producto del entrecruzamiento de dinámicas diversas que modelan sus reconfiguraciones y funcionalidades. Al menos tres actores son reconocibles en este contexto:

- En un primer plano se sitúan la dinámica del capital, las nuevas estrategias de acumulación, y sus tendencias a aprovechar las ventajas comparativas de la regiones fronterizas y a englobar estas en especies de regiones transnacionales. Las tendencias a la regionalización difuminan pero no anulan las formas de control militar y policial, tradicionales o innovadas. Ello es así, ante todo, por dos razones. La primera que las fronteras son crecientemente espacios idóneos para la acumulación a partir de tráficos ilícitos de drogas, armas y personas. La segunda, porque los intercambios de mercancías a través de las fronteras de países con niveles desiguales de desarrollo tienen siempre un límite preciso en cuanto al libre intercambio de una mercancía peculiar: la fuerza de trabajo.

- No menos relevante es la acción del estado. Las fronteras continúan siendo afirmaciones de la cualidad primera de cualquier estado: el control sobre el territorio. Las tendencias mercantiles antes enunciadas, los procesos de regionalización y el propio debilitamiento de los estados nacionales, han erosionado esta condición. Pero al mismo tiempo han producido nuevos intereses políticos en estas regiones, incrementando los mecanismos de control: aduaneros, militares, policíacos, fomentalistas, etc. Como antes anotábamos, esto es especialmente palpable cuando se trata de relaciones entre países con niveles muy desiguales de desarrollo. Las políticas públicas dictadas desde el estado siguen siendo piezas claves de regulación en las fronteras.
- Por último, las comunidades con sus prácticas sociales devienen un actor de primer orden. En ellas se observan los elementos del mestizaje y el intercambio étnico cultural, así como una infinidad de prácticas tendientes a la inserción y la sobrevivencia. En la misma medida en que estas regiones ejercen una fuerte atracción demográfica, particularmente en sus lados más pobres, se producen asentamientos poblacionales irregulares que ejercen una fuerte presión sobre el medio ambiente –natural y construido- y sobre las estructuras de servicios. Estas comunidades, por otra parte, reproducen en sus relaciones estas condiciones de desigualdad. Es desde las comunidades, sin embargo, donde se produce una mayor

interacción binacional, sea como resultado de la vida cotidiana o de acciones planificadas desde las organizaciones.

Para la vida cotidiana de la gente que habita estos lugares y sus asociaciones diversas, este entrecruzamiento produce oportunidades y problemas, cuyos aprovechamientos o soluciones dependen con frecuencia de factores exógenos, pero también de las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y políticas que puedan desarrollar (Grindlee, 1996).

El presente estudio, desarrollado en la ciudad dominicana de Dajabón limítrofe con Haití, se apoya en tres tesis fundamentales. La primera es que la frontera haitiano-dominicana experimenta una transición desde una situación de “frontera cerrada” a otra de “interdependencia”, según la tipología elaborada por Martínez (1994) y que ello genera la formación de redes binacionales marcadas por el desarrollo e intercambio desigual de ambos países. La segunda es que, a pesar de las oportunidades que esta situación genera, los actores locales de Dajabón solo pueden insertarse de forma marginal y precaria a la nueva dinámica, lo que dificulta el planeamiento del desarrollo local endógeno. La tercera y última es que sin un marco preciso de regulación sobre bases democráticas y de concertación binacional, esta situación puede conducir a conflictos por el uso de recursos compartidos y eventualmente a una catástrofe ambiental en la región.

Periodización de la frontera. La frontera dominicana con Haití<sup>1</sup> que hoy conocemos ha sido un producto geopolítico, económico y cultural forjado a lo largo de tres siglos.

---

<sup>1</sup> Cuando hablamos de frontera dominico-haitiana nos estamos refiriendo únicamente al lado dominicano de esta frontera, lugar donde se realizó este estudio. Ello constituye una limitante de este trabajo, y futuras

El punto de arrancada del poblamiento francés en la isla fue una disposición real española de 1603 que obligó a todos los habitantes del norte y oeste a concentrarse en la región sureste, sobre el supuesto de que ello terminaría con el comercio de contrabando. Este hecho, conocido en la historia local como “las devastaciones de Osorio”, en alusión al gobernador encargado de efectuarlas, abrió un espacio territorial considerable para la paulatina ocupación de la parte occidental de la isla por bucaneros, corsarios, piratas y posteriormente plantadores franceses. En la medida en que la parte francesa, la colonia de Saint Domingue, inició un desarrollo de plantaciones esclavistas azucareras, los pobladores de esta parte comenzaron a ejercer una fuerte presión sobre la despoblada posesión española. Esta tendencia expansiva de los franceses tuvo un primer reconocimiento provisional por parte de España en 1679 con el Convenio Seguro-Panacey, y definitivo en 1697 con el tratado de Ryswick. En 1777 fue fijada una línea fronteriza a través del tratado de Aranjuez. Esta línea persiste en la actualidad en las partes norte y sur de la frontera, los ríos Masacre y Pedernales respectivamente.

La relación fronteriza, al menos hasta principios del siglo XX, estuvo determinada por la superioridad económica, política y militar de la parte francesa/haitiana. Un rasgo importante de esta relación fue la fuerte presión ejercida sobre el lado español/dominicano, sea como resultado de una política expansiva del estado o como un proceso de extensión espontánea de la frontera agrícola sobre un área muy poco poblada y mal delimitada. Esta expansión

---

acciones investigativas deben esforzarse por un alcance binacional. Con vista a paliar esta deficiencia presentamos algunas informaciones sobre el lado haitiano provenientes de fuentes secundarias.

determinó la eliminación de la frontera por mas de dos décadas, cuando Haití ocupó y anexó a su dominio al Santo Domingo español.

La dinámica geopolítica, la más resaltada por la historiografía conservadora, fue sin embargo solamente una faceta de una dinámica muy compleja que también implicaba estrechas relaciones económicas, políticas y culturales. De hecho el comercio fronterizo fue la principal forma de subsistencia de los habitantes de estas regiones y una actividad que también envolvía a grandes y medianos propietarios de las regiones dominicanas del Cibao y Azua. Para muchos opositores dominicanos, en una época en que la oposición sólo conocía el lenguaje de las armas, Haití era un santuario seguro en fases de desgracias políticas, lo cual había sido comprobado cuando este país sirvió de refugio y centro de aprovisionamiento durante la guerra de independencia librada contra la reconquista española entre 1861 y 1865. La zona fronteriza, a pesar de la indignación crematística de los grandes comerciantes capitalinos ante el auge de un comercio que escapaba de su control y de los celos de la élite política, pudo conservar una notable autonomía política y económica hasta bien avanzado el siglo XX<sup>2</sup>.

No faltaron intentos de normalizar estas relaciones mediante acuerdos de comerciales y políticos (en especial los malogrados tratados de 1867 y 1874), pero dada la inestabilidad política de ambas partes y el desinterés haitiano por llegar a un acuerdo, estos intentos fracasaron sin resultados positivos visibles.

---

<sup>2</sup> Uno de los mejores estudios que refieren las relaciones locales en la época es el estudio realizado por Baud (1993). En relación con los conflictos diplomáticos y territoriales es recomendable el estudio realizado por Peña Batlle (1946).

Esta situación comenzó a cambiar desde fines del siglo XIX, en la medida en que el estado nacional dominicano entraba en una fase de centralización y la correlación de fuerzas se comenzaba a inclinar del lado este. Ya en 1908, paralelamente al incremento de la presencia económica y militar norteamericana, se decidió trazar una línea fronteriza provisoria entre República Dominicana y Haití y establecer una guardia fronteriza a cargo de garantizar el cobro de los impuestos aduanales, condición esencial para sanear las finanzas dominicanas y pagar la deuda externa contraída. La ocupación norteamericana en ambos lados (1915-1934 en Haití y 1916-1924 en República Dominicana), fue un paso fundamental en el ordenamiento fronterizo y en la firma en 1929 de un acuerdo binacional para el deslinde definitivo de la frontera.

En 1930 subió al poder en República Dominicana Rafael Leonidas Trujillo, quién permaneció en él por tres décadas. Trujillo fue en muchos aspectos el fundador del estado nacional dominicano y un garante decisivo de la inserción subordinada de República Dominicana en el mercado mundial capitalista como productora de bienes primarios, particularmente de azúcar. Lo hizo a sangre y fuego, bajo una férrea dictadura que no dejó resquicio alguno para la acción política independiente, pero lo hizo con notable eficiencia. No fue diferente en sus relaciones con Haití y en particular respecto a la frontera. Con él se produjo el deslinde definitivo de la frontera, el asesinato de miles de haitianos residentes en la región y el controvertido proyecto de “dominicanización” fronteriza<sup>3</sup>. En consecuencia:

---

<sup>3</sup> Para una versión aquiescente pero de valor descriptivo sobre este proceso se puede consultar a Machado (1955)



- La frontera pasó a ser un tema esencialmente geopolítico, y por la parte dominicana, de afirmación de una nacionalidad que la dictadura y muchos gobiernos subsiguientes definieron de manera antitética respecto a Haití: blanca, española y católica. El racismo antihaitiano entró desde entonces a la frontera, bloqueando el desarrollo de lazos históricos y culturales de convivencia binacional. En consecuencia, la frontera pasó a ser una demarcación hermética.
- Se fundaron numerosas colonias agrícolas de éxitos diversos con inmigrantes europeos y asiáticos, y dominicanos (exconvictos, castigados políticos, figuras leales al régimen. Esta política de "blanqueamiento" de la frontera fue acompañada del exterminio y expulsión de la población haitiana y sus descendientes.
- Se realizaron inversiones sociales y de infraestructura que conectaron a la región con la capital, elevaron el nivel de vida de la población fronteriza y consolidaron los centros urbanos existentes y crearon otros nuevos en el sur y centro de la región limítrofe .
- El comercio fronterizo quedó reducido a expresiones menores y regularmente considerado como contrabando, a excepción del tráfico de personas que resultaba vital para la industria azucarera dominicana.

Este ha sido el único proyecto de desarrollo de la región fronteriza que se ha puesto en marcha en República Dominicana. Pero paradójicamente, fue un proyecto que buscaba la negación de toda alegoría binacional.

La muerte de Trujillo en 1961 no cerró este capítulo. Los gobiernos siguientes, hasta la década del 90, solo prestaron atención a la frontera de manera marginal y como una franja de contención respecto a Haití. En el marco de los Planes de Desarrollo (PLANDES) y con el auspicio de extensos estudios técnicos llevados a cabo por la OEA, se mantuvieron algunas acciones de fomento público, atracción de inversiones y uso más racional de los recursos naturales como el agua. Pero muchos de estos proyectos –marcados por un fuerte tecnicismo- no tuvieron un efecto duradero, dada la falta de recursos y el bajo nivel de los recursos humanos en la región.

Desde fines del siglo XX la frontera comienza a cambiar su signo y deviene un área de interés económico dado el creciente interés de los grupos capitalistas dominicanos e internacionales asociados a ellos en el mercado haitiano, sea como comprador de mercancías o como zona de inversión. Las exportaciones dominicanas a Haití crecieron sostenidamente desde 1986, cuando fue derrocada la dictadura duvalierista. Pero adquiere una mayor relevancia desde 1992, cuando se producen disposiciones aperturistas como la creación de los mercados binacionales y la autorización puntual a algunos grupos organizados para importar productos provenientes de Haití sin pago de aranceles. De igual manera se establecieron instituciones binacionales como la Comisión Mixta Bilateral y se dictaron varias leyes de poca aplicación real en función del desarrollo fronterizo. A partir de entonces es posible percibir un cambio significativo en la función de la frontera:

- Se incrementan los flujos comerciales (formales, informales, ilegales) donde tiende a predominar el capital grande y mediano con un involucramiento local reducido y marginal.
- Aparecen los primeros indicios de una perspectiva de explotación más intensa de la zona y sus ventajas comparativas con la proyección de maquilas, de otros proyectos como la provisión de energía a Haití desde República Dominicana y de una incipiente inclusión de la zona en circuitos turísticos.
- Se produce un incremento de la presencia de agencias internacionales y de instituciones gubernamentales o no, que dirigen su trabajo hacia el desarrollo fronterizo desde diversas perspectivas.
- Aparece una sociedad civil fronteriza con una considerable capacidad de beligerancia política.

Debe resaltarse, sin embargo, que esta transición tiene lugar en condiciones muy específicas dada la singularidad de la frontera dominico/haitiana, y en particular en la porción fronteriza que ocupan la provincia dominicana de Dajabón y la comuna haitiana de Ounaminthe.

En primer lugar, se trata de la puesta en contacto de dos naciones/regiones con culturas diferentes y niveles muy desiguales de desarrollo. Aún cuando República Dominicana es un país subdesarrollado, con niveles altos de pobreza y una institucionalidad deficiente, Haití es uno de los países más pobres del mundo, con una economía muy deprimida y en continuo retroceso y donde el Estado carece de las condiciones mínimas para garantizar la gobernabilidad. No puede

obviarse que las relaciones con República Dominicana constituyen un importante alivio a la grave situación económica en Haití –sea por las remesas que envían los migrantes o por las ventas de mercancías- pero este efecto beneficioso no omite que estas relaciones tienen lugar en un marco de intercambio desigual ajeno a cualquier perspectiva de desarrollo. La continuación de estos contactos bajo la hegemonía de las tendencias del mercado conducirá a una intensificación del intercambio desigual y la subordinación de los habitantes de la parte occidental de la isla en función de la acumulación capitalista en República Dominicana y en los circuitos internacionales.

Por otro lado, la transición ocurre sin definiciones legales, institucionales y políticas suficientes para afrontar los retos planteados, a diferencia de otras experiencias fronterizas donde han existido procesos de construcción de relaciones políticas y de mecanismos de comunicación y concertación. Prácticamente no existe legislación regulatoria del lado haitiano, mientras que del lado dominicano apenas se vislumbran los primeros remozamientos de una legislación obsoleta, adoptada cuando la frontera permanecía cerrada bajo la férula trujillista. Ello ha sido un resultado de la debilidad estatal en ambas partes, y particularmente en el lado haitiano, así como de la persistencia de un estado mental en la clase política dominicana que considera la frontera como un área residual y periférica.

Huelga anotar que en tal escenario es impensable la existencia de algún tipo de planeamiento estratégico del desarrollo local y regional, que involucre a los actores locales en las tomas de decisiones y que indique no solamente cuales son

las oportunidades existentes, sino también los peligros para la sobrevivencia ambiental de la zona.

**2-Demografía y geografía de Dajabón.** En la actualidad la frontera transcurre a lo largo de una línea de 380 kilómetros donde se ubican, del lado dominicano cinco provincias: Montecristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia y Pedernales (Mapa 1) .

La frontera dominicana con Haití no es una región homogénea, y es posible diferenciar en ella al menos dos zonas –norte y centro-sur- que guardan entre si notables diferencias históricas y socioeconómicas y una muy escasa comunicación. La región norte –Dajabón y Montecristi- ha sido tradicionalmente una zona más próspera que las provincias sureñas, y en cuanto frontera ha sido un área con una delimitación notablemente precisa desde el siglo XVIII, a diferencia del centro y sur, que constituyó hasta bien avanzado el siglo XX un área movediza en beneficio de la expansión francesa/haitiana. No es casual que no existan vías de comunicación medianamente aceptables entre Dajabón y su vecina meridional Elías Piña, y que para ir de un lugar a otro es preferible hacerlo a través de la capital situada a varios centenares de kilómetros de cada una. Las diferencias socioeconómicas entre estas cinco provincias son evidentes en la siguiente tabla:

Provincia	Superficie Kms2	Población 1993	Densidad demográfica Hab/Kms2	% analfabet.	% población pobre
Montecristi	1 924	95 705	50	23	75

Dajabon	1 021	68 606	67	24	77
Elías Piña	1 426	64 661	45	44	92
Independencia	2 006	39 541	20	34	82
Pedernales	2 075	18 054	9	31	73
País.	48 671	7 293 390	150	20	55

Fuente: ONE. (1993)

La provincia de Dajabón se compone de cinco municipios o distritos municipales fuertemente conectados entre sí y con la ciudad cabecera de Dajabón, y con niveles muy desiguales de desarrollo. Dos de ellos, El Pino y Partido son de creación reciente, lo que ha contribuido a la partición excesiva del territorio provincial en unidades municipales minúsculas (Mapas 2 y 3).

Municipio	Extensión Km2	Población 1993		% Población pobre 1993
		Total	urbana	
Dajabón	341,3	22 446	56	69,3
Loma de Cabrera	253,4	20 933	30,8	79,1
Partido	62	6 329	33,2	72,3
Restauración.	276,4	7 824	31,6	91,4
El Pino	87,6	11 074	12,6	-**
TOTAL	1 020,7	68 606	36,4	76,8

\*Estimado por ONE.

\*\*Distrito Municipal creado después de 1993.

ONE (2001); Antonio Morillo (1996);

Uno de los datos más interesantes de la evolución demográfica de Dajabón ha sido las fluctuaciones de sus ritmos de crecimiento y de captación de población migrante. La provincia de Dajabón fue, hasta los 70s una provincia receptora de migrantes (OEA, 1977) cualidad que compartía con otras pocas provincias, generalmente las más prósperas del país. Ello implicó para la provincia un incremento neto de cerca de 9 mil habitantes entre 1950 y 1970, cifra considerable si tenemos en cuenta la escasa población de la zona en ese período. En la década de los 70s el ritmo de crecimiento se redujo, pero en la década siguiente se recuperó nuevamente y para el último censo registrado (1993) la población se había incrementado en cerca de 14 mil habitantes. Sin embargo, las estimaciones el censo del 2002 hablan de una merma demográfica absoluta de la provincia en los últimos diez años, cuando su población se redujo en unos 10 mil habitantes.

	1960	1970	1981	1993	2002
Total pob.	41 900	50 780	54 675	68 606	58 150
Crecimiento intercensal		2,06	0,62	1,94	-15,2

CONAU-CEUR (1999); ONE (2002).

El comportamiento demográfico de la provincia se rige por una serie de condiciones típicas de regiones subdesarrolladas y pobres: alto nivel de natalidad, bajas expectativas de longevidad, fuerte emigración de personas con edades y niveles de calificación laborales óptimas y una no menos fuerte migración interna

campo-ciudad, tendencia esta última que esta produciendo una virtual urbanización de la pobreza.

Así, a diferencia del resto de la provincia, la ciudad de Dajabón ha experimentado notables crecimientos demográficos:

	1960	1970	1981	1993	Est. 2002
Total pob.	3 430	6 030	8 491	12 589	20 000
Crec. anual intercensal		6,2	2,9	3,4	5

CONAU-CEUR (1999), ONE (2002).

Aunque en Dajabón abundan los apellidos de origen francés, signo inequívoco de una fuerte influencia histórica haitiana, la población haitiana residente en la provincia es menos del 1% de su población total. Los haitianos protagonizan movimientos migratorios pendulares de cientos de personas que ingresan a territorio dominicano –formal o informalmente- para trabajar en labores domésticas, cultivos agrícolas y construcciones. Solo recientemente, y como un resultado directo del despoblamiento absoluto de la provincia, se han producido algunos asentamientos de campesinos haitianos en zonas rurales poco accesibles, regularmente de acuerdo con campesinos dominicanos que abandonan sus parcelas en busca de mejores horizontes.

Aquellas personas que penetran en Dajabón para asentarse definitivamente en República Dominicana, solo usan su territorio como lugar de paso, o involuntariamente también de expulsión cuando son capturadas por los organismos militares y paramilitares. Ello genera un clima de tensión, militarización



y violaciones de los derechos humanos que ha provocado numerosas acciones de protestas por parte de la población dajabonera.

Geografía y medio ambiente. La provincia de Dajabón es parte de la zona natural del noroeste dominicano o región del Cibao Occidental, por constituir el extremo oeste del feraz Valle del Cibao, que en su porción central constituye la región agrícola por excelencia del país. En términos geográficos esta región está constituida por una llanura central (el Cibao occidental) flanqueada por dos cadenas montañosas, la septentrional al norte y la central al sur. La mayor parte de la población se asienta en una franja de la llanura, típica de bosques secos tropicales con suelos más fértiles y una extensa red hidrográfica. Otro segmento de la región llana, caracterizada por un clima de bosque húmedo tropical, se extiende más al suroeste, justamente donde se encuentra ubicada Dajabón. Aunque la región tiene extensiones considerables aptas para la agricultura (el 44% del suelo es cultivable), la feracidad de éste disminuye notablemente respecto al Cibao Central. Mientras en este último predominan suelos agrícolas de tipos I al II, en la zona noroeste son más abundantes los suelos III y IV, aptos para pastos o cultivos temporeros con aplicación de cuidados intensivos. En la provincia predominan los suelos de menor calidad reservados para usos ganaderos o forestales (Mapa 4). Ello se ve agravado por la pobreza del régimen de lluvias y la propensión de los suelos a la evaporación (OEA, 1977).

Dajabón ha sufrido en los últimos años un fuerte proceso de deforestación, inicialmente en sus terrenos llanos para usos agrícolas y de pastoreo, y más recientemente en sus zonas altas para la obtención de maderas para usos domésticos. Sin embargo, la provincia dista de ser un área deforestada y aún

conserva extensiones arboladas en varias zonas de áreas protegidas. La presión sobre los bosques se ha incrementado en relación directa al incremento de la pobreza e ambos lados de la frontera, y son cada vez más usuales las incursiones de campesinos haitianos en busca de madera para cocinar y otros usos. Ello constituye un punto permanente de fricción entre las comunidades de ambos lados (mapa 5).

En Dajabón está localizada una importante cuenca hidrográfica, constituida por el Río Masacre o Dajabón y varios afluentes. Este río nace en territorio dominicano y se convierte en fronterizo algunos kilómetros antes de desembocar en la Bahía de Manzanillo. Tiene una longitud de 24 kilómetros y un caudal aproximado de cuatro metros cúbicos por segundo. Su cuenca abarca 380 kilómetros cuadrados, ciento cincuenta de los cuales se ubican en territorio haitiano.

Del Masacre se deriva la red de canales agrícolas en Dajabón, así como las tomas de agua de los cinco acueductos que suministran el líquido a la población local. En la provincia había una longitud de canales de 53 kilómetros, con 2 773 hectáreas regadas y unos mil usuarios. Tenía una capacidad de 6 700 metros cúbicos por segundo. Estos canales se abastecen del río masacre y sus afluentes, con la consiguiente afectación al caudal del río fronterizo. Por otra parte, Dajabón posee varios acueductos que abastecen a cerca del 90% de la población urbana y a una proporción menor de población rural. El mayor de ellos toma el agua del curso superior del río Masacre, antes de que este se convierta en la línea divisoria de ambos países y de ambas ciudades. A esa misma altura, el río es aprovechado por varios canales de riego, lo que determina una reducción dramática del caudal de agua al nivel en que esta agua puede ser aprovechada por los vecinos de la

ciudad haitiana de Ounaminthe (Bernardote, 2002). Debido a que el río cruza frente a ambas ciudades, varios drenajes de Dajabón vierten sus aguas contaminadas en la corriente. Ounaminthe sólo posee un pequeño acueducto que resulta insuficiente para las necesidades de su población, por lo que un alto porcentaje de su población se sirve de agua en un río de corriente menguada y contaminada, sin control sanitario alguno.

El uso del agua –para fines agrícolas o de consumo humano- se convierte en el principal punto conflictivo entre ambas comunidades fronterizas, y ha ocasionado eventuales enfrentamientos entre los pobladores de ambas partes. El crecimiento demográfico en la parte haitiana debe incrementar las tensiones en torno al uso de este recurso compartido, sin que existan mecanismos de concertación y acuerdos.

**3-La cuestión social.** Dajabón presenta índices sociales muy distantes de lo que pudiéramos considerar un bienestar social óptimo. Es en términos absolutos una provincia pobre y con servicios sociales muy deficientes (Mapa 6). Tenía en 1993 un 76% de su población bajo niveles de pobreza, y un 30% en niveles de indigencia. En la ciudad se calculaban 1666 hogares pobres, un 57,3% del total, y un 13,5% se consideraban indigentes (Presidencia de la República, 2002).

Aunque esta situación dista de ser alarmante según los estándares dominicanos (donde cálculos conservadores hablan de un 52% de hogares pobres), es evidente que estamos en presencia de una provincia agobiada por la pobreza y la falta de oportunidades.

Dajabón presentaba hacia 1993 un 21% de población analfabeta y un nivel escolar medio de cinco grados de enseñanza. Aunque su planta escolar daba cobertura a un 95% de los niños, la provincia mostraba sobrepoblación de aulas y un nivel de

eficiencia escolar inferior a la media nacional (SEE, 2000). La población escolar sufría una brusca disminución a partir de la escuela básica, y era particularmente escasa en el nivel educativo tecnológico. Existía una sola escuela tecnológica, dirigida por una orden religiosa, y no había ningún plantel universitario.

En términos de salud la situación era relativamente más favorable. La mortalidad infantil era de 50 por mil niños nacidos vivos, cercana al promedio nacional y la provincia contaba con varios hospitales y clínicas rurales públicas. Había 1,8 camas hospitalarias y 1,6 médicos por cada mil habitantes. No obstante, el equipamiento hospitalario era muy deficiente y de hecho el cuadro de morbilidad y mortalidad de la provincia indicaba un típico cuadro de pobreza y escasos niveles de prevención, con prevalencia de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas.

En la ciudad de Dajabón hacia 1999 según el estudio del CONAU-CEUR, existían un hospital provincial de SESPAS con 25 médicos y 65 camas, lo que arrojaba un promedio de 879 personas por médico y 345 por cama. El hospital contaba con algunas salas especializadas (cirugía y parto) además de equipamientos para rayos X y electrocardiogramas, pero el estado general era deplorable dada la escasa subvención que recibía del gobierno y la no reposición de equipos básicos que llevaban más de una década de funcionamiento. Aproximadamente un 71% de los habitantes de Dajabón usaban los servicios públicos y un 21% los privados brindados por media decena de clínicas pequeñas. El resto de la población se automedicaba o recurría a servicios informales.

Las causas de esta situación de pobreza y en particular la que tiene lugar en las zonas rurales, esta determinada por diversos factores que pudiéramos resumir en

dos aspectos: la precariedad del gasto público y social y la situación del empleo y de los ingresos.

Insuficiencias del gasto social y de la inversión pública. República Dominicana ha sido señalada como uno de los países latinoamericanos que menos recursos dedica al gasto social, particularmente en las sensibles áreas de educación y salud pública. Al mismo tiempo los presupuestos oficiales dominicanos se caracterizan por su proclividad a reducir gastos sociales ante cualquier coyuntura crítica en una proporción mucho mayor que otros ítem.

El gobierno central dominicano, a través de sus secretarías y agencias, no es el único ejecutor de gastos sociales en una sociedad local. Los ayuntamientos también lo hacen, pero en dimensiones poco significativas como veremos más adelante. Las instituciones privadas tienen también aquí un rol, probablemente mayor que los municipios, y en el caso de Dajabón es ostensible el lugar de las instituciones religiosas, pero es un gasto difícil de cuantificar por la diversidad de procedencias y ejecutores. Por este motivo, hecha estas aclaraciones, el gasto del gobierno central sigue siendo el indicador cuantitativo más importante para nuestros fines.

Es típico que las decisiones sobre el gasto social público en República Dominicana esté severamente concentrado en la oficina presidencial o en oficinas especializadas directamente subordinadas a ésta como es el caso de Pro-comunidad. En la medida en que son decisiones centralizadas con fines políticos determinantes, sus ejecuciones pueden corresponder a secretarías de estado diferentes –educación, salud pública y seguridad social, construcciones, acueductos, etc- sin que exista una correspondencia exacta entre el tipo de obra

que se ejecuta y la función legal de la institución. De igual manera, el hecho de que una provincia sea favorecida o no por inversiones no está determinado siempre por razones técnicas o institucionales previsibles, sino por la capacidad de regateo de los dirigentes políticos locales ante el gobierno central u otras razones menos formales.

La inversión pública en Dajabón ha sido insuficiente y en proceso de contracción. Según un reciente estudio de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN 2003) la inversión pública central programada para este año en Dajabón es menos de un 50% de la realizada en el 2002. En total ascendía a 47 millones de pesos (a un cambio promedio de 20 pesos por un dólar), lo que significaba el 0,3% de la inversión pública nacional y un 12,5% de lo realizado en toda la frontera. Ello implicaba una inversión per cápita de 800 pesos. Por su parte el gasto específicamente social en Dajabón ha sido magro y oscilante. En el trienio 1987-89 Dajabón ocupó el octavo lugar entre treinta provincias, con un per cápita de gasto social algo superior a los 666 pesos, pero diez años más tarde había descendido a la posición 29 con un per cápita de 72 pesos. Si usáramos un indicador complejo de inversión real per cápita ajustado a los índices de pobreza (y que ayuda a entender la relación entre la inversión y el total de necesidades acumuladas) Dajabón permanece en una posición desfavorecida, el lugar 27 entre 30 provincias, se sitúa en una posición intermedia en las áreas de salud y educación, pero en la más baja nacional en la provisión de agua potable (ONAPLAN, 2000). Y de cualquier manera es evidente que estamos en presencia de un gasto social desequilibrado e insuficiente para el desarrollo social local y para la generación de condiciones de competitividad sistémica.

Empleo e ingresos. Según las estadísticas oficiales dominicanas el desempleo en Dajabón llegaba en 1993 a cerca del 30% de la población activa. Todo indica, sin embargo, que se trata de una cifra subvaluada. Solo en la ciudad de Dajabón, donde las ofertas de empleo son mayores, una encuesta desarrollada por el grupo del CONAU-CEUR (1999), detectó que el desempleo ascendía al 54%. Y de las personas empleadas el 43% se dedicaba a actividades informales (microempresas de sobrevivencia, ventas en el mercado binacional, jardinería, etc). Una parte significativa de este empleo se producía en las ferias binacionales, a las que cientos de dajaboneros acuden a ofrecer sus servicios, sea como forma principal o complementaria de sobrevivencia. Esta situación se reflejaba claramente en la situación de los ingresos. Más de la mitad de los hogares –constituidos por cuatro personas como promedio- tenían ingresos mensuales inferiores a los 3000 pesos, es decir a unos 200 dólares en esa época. Un 28% tenía ingresos entre 3000 y 6000, y solo un 16% superaba los 6 mil pesos.

Un primer dato que implica la grave situación del empleo en la provincia es la situación del sector agropecuario. Este resultaba hacia 1993 el principal empleador de la provincia, con cerca de 30% de los empleos totales. Era un sector caracterizado por una coexistencia de una miríada de minifundios improductivos y grandes propiedades.

Según el censo agropecuario de 1981, el último realizado en el país, existían 5 642 fincas en la provincia, el 63% de las cuales tenían menos de 5 has de extensión, y el 11% menos de media hectárea, el 33% de las fincas oscilaban entre 5 y 50 has, lo que pudiera distinguirse como un estrato medio, mientras el resto eran fincas mayores de más de 50 has. En consecuencia, la mayoría de los

productores agrícolas poseía extensiones de tierra insuficientes para garantizar el sustento familiar y estaban condenados a una agricultura de subsistencia con acceso ocasional al mercado. El estrato superior, no más de un 4% de las fincas acaparaba la mayor cantidad de la tierra más fértil, con menor declive y mejor irrigada, la que, paradójicamente se dedicaba principalmente a la cría extensiva de ganado.

Por otra parte, los bajos salarios pagados por las empresas agrícolas han motivado el empleo creciente de fuerza de trabajo haitiana, en especial en las plantaciones de arroz, lo que ha genera el tránsito de cientos de trabajadores de esa nacionalidad regularmente en condiciones de total informalidad y por consiguiente expuestos a numerosos abusos por parte de empleadores y funcionarios civiles y militares.

Un dato interesante es que, como veremos más adelante, los productores agrícolas dajaboneros concurre al mercado binacional de manera eventual, por lo que no aprovechan el potencial del comercio transfronterizo. Las razones de esta abstención han sido explicadas de muchas maneras –inexistencia virtual de un excedente suficiente, mal estado de los caminos, oligopolización creciente del mercado, falta de información, etc.- y que en todos los casos apuntan a una situación crítica en este sector.

Como antes anotábamos, la crisis agropecuaria ha arrojado sobre las ciudades una masa de migrantes pobres que han construido extensos barrios marginales en las periferias urbanas y sobre terrenos de pobre valor y expuestos a desastres. En la misma medida en que tampoco aquí existen fuentes de empleos –la industria es muy débil y los sectores de servicios formales tienen siempre una pobre capacidad



de absorción- estos nuevos pobladores engrosan las filas del amplio e impreciso sector informal, en una alta proporción brindando servicios en el propio mercado binacional.

Esta situación invita a mover la discusión sobre las posibilidades del desarrollo desde una perspectiva tradicional hacia otra centrada en las oportunidades del desarrollo local sostenible.

El contraste haitiano. A pesar de todo lo afirmado, la situación del lado dominicano es muy superior que la existente en el lado haitiano. La comuna de Ouanaminthe y su ciudad cabecera del mismo nombre presentaban una densidad demográfica de 249 habitantes por kilómetros cuadrados, es decir casi cinco veces la existente en Dajabón. La población de la ciudad de Ouanaminthe, según cálculos poco precisos, se ha duplicado en los últimos 15 años, y en el 2002 excedía las 30 mil personas. La ciudad tenía solo 3 médicos (de nacionalidad cubana) y 60 camas, el 25% de los niños no asistía a la escuela y el analfabetismo llegaba al 70% de la población adulta (Inesa, 2002). Solamente tenía acceso a la luz eléctrica un porcentaje muy bajo de la población, cercano al 10%, y por unas pocas horas en la noche. Muy pocas calles de la ciudad estaban asfaltadas y por ellas circula el agua fétida proveniente de las casuchas irregularmente alineadas a lo largo de las vías.

La aglomeración de personas en el lado haitiano de la frontera está motivada por la existencia de oportunidades de sobrevivencia en las actividades del mercado fronterizo y de migración temporal o definitiva. Pero son expectativas mucho mayores que las oportunidades reales, y en consecuencia supone la aglomeración

de pobladores misérrimos que no tienen la oportunidad de insertarse a las actividades más lucrativas, o solo lo hacen de manera periférica.

Ouanaminthe solo puede ser aprehendida como ciudad si se le entiende en su dimensión binacional, como el gran barrio marginal de Dajabón y sobre todo del Cibao Central dominicano. Si en la parte dominicana hay menos pobres es, al menos en alguna medida, porque la pobreza de la relación binacional se aglomera en Ounaminthe y en otras poblaciones haitianas alineadas a lo largo de la frontera. Sólo que sería ingenuo creer que estamos en presencia de un asunto estrictamente binacional, y que por consiguiente, hay espacio fundado para soluciones basadas en la prédica nacionalista, común en algunos medios políticos e intelectuales de ambos países. La situación aquí presentada constituye un todo sistémico de la evolución capitalista de la región, que favorece la acumulación en sectores muy reducidos de ambos países y reparte la pobreza a las mayorías, aun cuando lo haga con intensidades diferentes.

De cualquier manera, si los proyectos inversionistas transnacionales antes mencionados pudieran finalmente realizarse en el presente vacío de políticas públicas reguladoras, es previsible que este escenario pudiera devenir aún más tenso y contradictorio, ante todo por la atracción que la zona pudiera ejercer sobre la mano de obra haitiana, con el consiguiente incremento demográfico y una mayor presión sobre los recursos escasos.

#### **4-La economía local y el comercio binacional transfronterizo.**

Como antes indicábamos, la economía de Dajabón tiene un fuerte anclaje agropecuario. Su agricultura abarca numerosas actividades de sobrevivencia familiar en pequeñas parcelas de tierra de baja calidad y sin acceso al riego y un

área de propiedades medias y grandes que producen principalmente arroz y ganado. La industria es muy poco desarrollada y es curioso que una parte importante de ella está dirigida al comercio con Haití, lo que es evidente en la proliferación de fábricas de hielo.

En este acápite, sin embargo, quisiéramos enfatizar en el significado del comercio fronterizo para la provincia y en particular para la ciudad cabecera. En realidad la razón económica de ser de Dajabón es su lugar como engranaje de conexión entre el nordeste haitiano y el Cibao dominicano. Ello ayuda a explicar el desbalance entre algunos de sus datos económicos, como pueden ser la realidad de su estructura productiva y la expansión de sus actividades bancarias, o la dinámica diferente entre su ciudad cabecera (asiento de los negocios comerciales) y el visible estancamiento provincial.

Más del 95% del comercio formal haitiano/dominicano pasa por unos cuatro puntos fronterizos, los que se constituyen en consecuencia en espacios densos de interacción de políticas de control, de procesos de acumulación y de prácticas sociales de sobrevivencia (mapa 7).

Ante todo, se trata de una actividad de intercambios muy compleja, donde coexisten tráficos de mercancías legales y formales; otros de carácter legal pero con un alto nivel de informalidad, por lo que no son registrados en las estadísticas oficiales; y por último una masa no determinada de tráfico ilegal, que incluye, entre otras, tres de las mercancías más dinámicas de la actualidad mundial: personas, drogas y armas. Una amplia franja de este comercio, por lo demás, se realiza en un limbo legal, amparado en permisos temporales o simplemente en interpretaciones de leyes que tienen varias décadas de existencia. Al no existir un

marco legal de entendimiento entre ambos países, y en particular teniendo en cuenta la extrema precariedad del Estado haitiano, el intenso y creciente intercambio comercial opera en medio de disposiciones legales incompletas, la autoridad discrecional de las instituciones ubicadas en la zona, la acción de poderes fácticos organizados y una infinidad de prácticas sociales de sobrevivencia.

Por otro lado, el desbalance agudo de este intercambio de mercancías en detrimento de Haití, sólo puede ser entendido en el marco de una aprehensión más general del intercambio desigual que tiene lugar entre ambos países. En un primer plano el no registro del principal componente de las exportaciones haitianas de bienes: los productos alimenticios recibidos por donaciones y las ropas usadas, una parte de las cuales, sintomáticamente, proviene de las zonas francas ubicadas en la propia República Dominicana. Pero quizás más relevante, el hecho de que el principal producto de exportación haitiano a República Dominicana es su fuerza de trabajo abundante, poco calificada y barata, centenares de miles de personas que son sometidas niveles de sobreexplotación muy altos en función de la acumulación capitalista en el país receptor. Y que al mismo tiempo carecen de derechos elementales y sufren diversas formas de discriminación como resultado de lo que Silié (1992) ha identificado como un proceso de *etnización* de la fuerza de trabajo.

Todas estas contradicciones y ambigüedades coexisten y se condensan en los mercados y ferias binacionales existentes<sup>4</sup>, donde en un mismo momento es

---

<sup>4</sup> En el curso de este trabajo distinguiremos dos conceptos: mercado y feria. El primer término pretende englobar toda la actividad de intercambio que se produce por el puerto terrestre de Dajabón, y que incluye,

difícil distinguir “lo legal” de “lo ilegal”, “lo formal” de “lo informal”. En este análisis no prestamos especial atención a una gama amplia de actividades de intercambio económico que tienen lugar en la frontera, como pueden ser los intercambios ilegales o las prácticas comerciales formales. Para este tipo de intercambio la frontera en cuanto espacio social es solo un lugar de paso, y por consiguiente ésta solo absorbe sus “externalidades”, sean estas ambientales, viales o político/jurídicas.

De hecho, Dajabón es sometida a un proceso continuo de descapitalización, lo que se refleja en sus saldos bancarios. Dajabón ha mostrado en los últimos años una de las peores posiciones a escala nacional en la relación entre ahorros captados y canalizaciones de préstamos desde la banca comercial. Los ahorros depositados en el sistema bancario comercial formal crecieron 1,5 veces entre 1998 y el 2001, contra un 1,9 veces a nivel nacional, y 2 veces en Santiago y en la capital, lo que denota un nivel relativamente alto de ahorro. En cambio, la canalización local de recursos desde este sistema no varió en el período, aunque aumentó 2 veces al nivel nacional, 2,1 veces en la capital y 2,5 veces en Santiago. En el año 2001, por cada peso ahorrado en Dajabón solo se prestaban en la provincia 29 centavos (Banco Central, 2002).

---

como antes decíamos, una gama de actividades ilegales, legales, formales e informales. En cambio, por feria entendemos específicamente aquellas actividades de intercambio que tienen lugar en la ciudad de Dajabón dos veces a la semana y que involucran a miles de personas de ambas nacionalidades, sea como compradores o como vendedores. Estas ferias, aun cuando están permitidas por las autoridades gubernamentales, sufren el mismo limbo legal que el resto del comercio, y se ven sometidas a tensiones muy distantes de aquel “cálculo de previsibilidad” que Weber consideraba indispensable para el buen funcionamiento de una economía mercantil.

No obstante, a manera de presentar un escenario más amplio para la comprensión de la feria de Dajabón, explicaremos sucintamente algunas de las características del comercio formal de bienes entre ambos países.

El comercio formal de bienes. El comercio binacional de bienes ha experimentado un notable crecimiento desde los 90s, y se manifiesta como un proceso de intercambio muy desigual, cualitativa y cuantitativamente, que refleja el grave desbalance de las dinámicas económicas de ambos países. Teniendo en cuenta solamente el comercio formal registrado la siguiente tabla muestra la dimensión de este intercambio.

Balance del comercio dominicano con Haití (Millones de USD).

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

Fuentes: Cedopex (2002).

De acuerdo con Burgos (2002), hacia el 2001 Haití era el cuarto socio comercial en importancia de RD y absorbía el 10,5% de las exportaciones dominicanas. Entre 1998 y el 2001 las exportaciones habían crecido a una tasa acumulada anual del 15%. Según otro reporte parcial del primer trimestre del 2002, en ese período Haití se situaba en la tercera posición, solo superado por

Estados Unidos y Puerto Rico (Solís, 2002). Debe tenerse en cuenta que en 1994 Haití ocupaba el décimo lugar como destino de las exportaciones dominicanas.

La magnitud y dinamismo de este intercambio es innegable, pero merece algunas precisiones.

Ante todo, no necesariamente los incrementos estadísticos reflejan exactamente el movimiento real. Es un hecho conocido que las instituciones dominicanas han mejorado sensiblemente sus mecanismos de registros de movimientos de mercancías, por lo que algunos incrementos estadísticos pudieran estar parcialmente alimentados por la incorporación al conteo formal de trasiegos que anteriormente quedaban en el marco informal. Esto es muy evidente, por ejemplo, en el salto que se produce entre los años 1997 y 1998.

Por esta misma razón, el volumen de las exportaciones haitianas a RD aparecen aquí muy subvaluadas. Ello es evidente, por ejemplo, en el no registro de las ropas usadas, un componente clave de este intercambio como veremos más adelante.

Por último, es importante destacar que estos incrementos de las exportaciones dominicanas difícilmente pueden ser interpretadas como pasos hacia la excelencia competitiva. Haití es para RD un mercado poco exigente donde es posible vender mercancías no competitivas en el mercado internacional e incluso no realizables en el propio mercado interno. Por consiguiente, se trata de un sub-mercado que alivia la ineficiencia de los sectores productivos dominicanos, de la misma manera que lo hace la mano de obra barata que Haití exporta a su vecina oriental.

Según un informe preliminar de Cedopex (2002), en el año 2001 se exportaron a Haití 561 productos por el valor ya mencionado de 72,1 millones de dólares. Algo más del 6% de los productos (con ventas superiores al medio millón de dólares), acaparaban el 61% del valor exportado, y cerca de un tercio de los productos no rebasaban ventas de 500 dólares. Entre los productos “líderes” figuraban artículos como vino tinto dominicano, huevos, galletas, azúcar, cemento y varios productos alimenticios agrícolas. También resultaba significativa la venta de cerca de millón y medio de dólares de “arroz partido”, un subproducto obtenido en los molinos de arroz consistente en una mezcla de granos y cáscaras de arroz triturados. No menos llamativa es la exportación de hielo por un valor superior al cuarto de millón. Evidentemente se trata de un mercado fragmentario, volátil y muy poco exigente donde los empresarios dominicanos aprovechan exitosamente el bajo nivel de exigencia del mercado haitiano.

En las cifras antes apuntada no se incluyen las exportaciones desde las zonas francas industriales ubicadas en territorio dominicano. En el año 2001, según Burgos (2002) estas exportaciones sobrepasaban los 7 millones de dólares, y habían experimentado un vertiginoso crecimiento de un 65% anual. Sin embargo, vale la pena anotar que algo más de un tercio de ese valor estaba constituido por reexportaciones no definidas y por ropa usada, y que este último ítem constituye uno de los principales rubros de exportación de Haití a RD, por lo que pudiera estarse produciendo un trasiego circular de este producto de uno a otro país.

La mayor parte del comercio entre ambos países (alrededor del 96%) tiene lugar por cuatro puntos fronterizos: Dajabón, Jimaní, Elías Piña y Pedernales.



Entre ellas las dos primeras abarcan el 91% de todo el tráfico, mientras que las dos últimas tienen un sentido más local.

Jimaní es el puerto más importante, con el 61% del trasiego, pues constituye el punto de comunicación entre ambas capitales nacionales. Dajabón, en cambio, tiene una connotación más regional y constituye la puerta de salida de las mercancías de la zona del Cibao, la región agrícola por excelencia del país.

El mercado y la feria de Dajabón. Por el puerto terrestre de Dajabón transita algo más del 30% de los bienes que formalmente República Dominicana exporta a Haití. Los productos más usualmente vendidos en Dajabón son hielo, huevos, cemento, helados, pastas alimenticias y productos agrícolas. (Cedopex 2001). El comercio formal de bienes es realizado directamente por las grandes compañías nacionales o por empresas medianas intermediarias que satisfacen los requerimientos puntuales del mercado haitiano.

Como antes decíamos, este comercio, como otras formas ilegales que no tratamos en este estudio tienen cierta repercusión en la vida de la ciudad, sea por sus externalidades ambientales o jurídico/políticas, o porque su propia expansión, como veremos más adelante, actúa en detrimento de la feria. Pero sus repercusiones no pueden compararse con las que tienen las ferias que ocurren dos veces por semana y que hoy constituyen la principal fuente de empleo e ingresos de una parte significativa de las poblaciones de Dajabón y Ouanaminthe.

La historia de este intercambio data del siglo XVIII, cuando el Río Masacre quedó consagrado como línea divisoria norte entre ambos países, y se establecieron los actuales poblados de Dajabón y Ounaminthe a ambos lados de la frontera. Sin embargo, la actual modalidad de feria binacional es mucho más

reciente y se vincula al relajamiento de los controles fronterizos y a la crisis política haitiana a partir del derrocamiento de Jean Claude Duvalier. Durante largo tiempo la feria fue una actividad estrictamente dominicana, ubicada en Dajabón, y desde los 80s los dominicanos fueron autorizados a cruzar una vez a la semana a Haití a comprar mercancías industriales más baratas. Con los sucesos políticos de los 90s y el establecimiento del embargo sobre los gobiernos golpistas haitianos, el gobierno dominicano autorizó la asistencia de los haitianos a las ferias binacionales tradicionales. A partir de entonces se inician las ferias binacionales que hoy conocemos.

Desde su inauguración en 1992, la feria binacional, y en particular la presencia dominicana en ella, ha experimentado un proceso de expansión, oligopolización y formalización. Aunque no existen estudios sobre los primeros momentos de estas ferias, la variación de magnitud puede ser percibida en el hecho de que en 1993 la administración de la feria fue concesionada por un valor de 25 mil pesos, mientras que en el 2002 esta concesión llegó a los 800 mil pesos. Este crecimiento ha estado acompañado de la introducción en ella de grupos económicos medianos y grandes que han copado una parte muy significativa de las ventas dominicanas. Al mismo tiempo, por esta misma razón y por el incremento de los controles aduanales dominicanos, el comercio ha dejado paulatinamente de ser una actividad informal y comienza a organizarse y a ser registrada formalmente por el estado dominicano.

La noción de feria binacional no puede ser idealizada. Por un lado, dada la debilidad de las fuerzas productivas de la regiones involucradas inmediatamente en este intercambio, los actores locales solo logran una inserción periférica y de

sobrevivencia. Por otro lado, aún cuando la feria constituye la única oportunidad de ingresos para una parte de la población haitiana –dada la desarticulación económica de la zona- no puede olvidarse que es un segmento del intercambio desigual entre ambas naciones, donde los concurrentes haitianos experimentan una posición subordinada complementada con prácticas discriminatorias y abusivas que implican eventualmente el uso de la violencia física.

En la actualidad, según Rodríguez y María (2001), la feria cubre la totalidad de 20 manzanas de la ciudad, el 6,5% de su área y donde se ubica el 7,5% de sus viviendas. La concurrencia al mercado es predominantemente haitiana, aunque es predecible que el mayor volumen de ventas y de servicios prestados al mercado es realizado por dominicanos.

Según los autores antes citados, en un día de feria fueron contabilizados unos 1100 vendedores en puestos fijos y observada una cifra no determinada de vendedores ambulantes, principalmente haitianos. De los vendedores en puestos fijos el 80% eran de origen haitiano, básicamente mujeres, mientras que el resto eran principalmente hombres dominicanos.

Cuarenta de los vendedores, todos dominicanos, estaban ubicados en un área cercana al río, ofertaban productos agrícolas desde camiones, y concentraban el mayor volumen de ventas. El resto de los vendedores, 1060, se ubicaban en puestos fijos, y el 84% eran haitianos. Pero mientras estos promediaban puestos de 1,4 metros cuadrados, los dominicanos promediaban 8 metros cuadrados. En una encuesta aplicada a los vendedores de ambas nacionalidades el 89% de los haitianos confesaban tener al mercado como única vía de ingresos, contra un 69% de los dominicanos. Los primeros declaraban

ingresos menores de 120 USD. mensuales, contra solo un 18% de los dominicanos. En resumen, que el mercado pone en contacto a dos sectores sociales/nacionales que se insertan en él como una práctica de sobrevivencia, pero que lo hacen en condiciones diferentes.

Es difícil hacer conteos del número de compradores que concurre diariamente al mercado. Muchos de ellos son a la vez vendedores que adquieren mercancías básicas con los resultados de la venta o aprovechan oportunidades para revender posteriormente. Por la parte haitiana, hay un cruce incesante de personas, y la misma persona puede hacerlo varias veces al día. Según un funcionario de CEDOPEX, en un solo día se habían contabilizado 30 mil cruces de personas hacia la parte dominicana. Una observación preliminar a partir del número de ómnibus que arriban a Dajabón desde Santiago y Santo Domingo pudiera ubicar una cifra entre 2000 y 3000 dominicanos concurrentes como compradores en cada día de feria. En resumen, un cálculo conservador pudiera indicar que cada día normal de feria Dajabón recibe una cantidad de población flotante cercana al 50% de su población residente.

La feria puede analizarse, según los tipos de productos que se venden, en tres grandes grupos: productos alimenticios agropecuarios no procesados; los productos alimenticios industrializados y otros productos industriales de origen dominicano; y un tercer segmento constituido por textiles y otros productos reexportados desde Haití. Al mismo tiempo, y quizás esto sea más relevante para la localidad, se genera un campo de provisión de servicios varios.

Los productos agropecuarios no procesados: En un estudio realizado por Sobeida de Jesús (2001) durante el verano del año 2001, la autora observó en un

lapso de tres meses la presencia en la feria de unos 250 vendedores de productos agropecuarios como promedio diario. Más de la mitad de estos eran haitianos, pero el 99% de las ventas reportadas eran realizadas por los dominicanos. Así, mientras los primeros eran fundamentalmente pequeños campesinos que vendían sus escuálidos excedentes, entre los segundos un número alto era de intermediarios medianos que transportaban grandes cantidades de productos desde diferentes puntos del Cibao.

Las ventas dominicanas ascendían a unos 1,2 millones de pesos diarios, lo que implicaba una venta anual de cerca de 8 millones de dólares. Estas ventas consistían principalmente en huevos, plátanos, arroz y carne de pollo. Una parte significativa de las ventas dominicanas, aproximadamente un 15%, eran en realidad desechos como son los casos del “arroz puntilla” y vísceras y cabezas de pollos. Otra parte significativa estaba compuesta de productos perecederos como el chayote y el cebollín.

Las ventas haitianas ascendían a unos 15 mil pesos diarios, unos 100 mil dólares anuales, y en un 50% se componían de reexportaciones de productos donados o importados de Miami, como arroz y frijoles.

En consecuencia, la feria no representaba un lugar de concurrencia efectiva de los productores locales. aunque la mayoría de los vendedores de productos agrícolas, haitianos y dominicanos, eran productores locales, sus cuotas de participación en las transacciones era insignificante. Los campesinos de Dajabón tenían aquí una presencia muy eventual y marginal, lo cual algunas personas entrevistadas remiten a las dificultades del transporte, al control de los intermediarios, a la poca productividad de las parcelas campesinas y a la similitud

de las producciones agrícolas en Dajabón y en Ounaminthe. De cualquier manera, es evidente que no existía una política de estímulo a esa participación y al aprovechamiento de otras ventajas, como la cercanía de la feria.

Los productos alimenticios industrializados y otros productos industriales de origen dominicano. Este es un mercado casi totalmente controlado por dominicanos y al mismo tiempo donde se ubica el 56% de las personas de este origen (Rodríguez y María, 2001) . Sus ventas consisten principalmente en pastas, arenque y detergentes.

Es un segmento muy activo que se realiza tanto desde los centros comerciales formales de Dajabón o a través de vendedores a consignación dependientes de los grandes supermercados de la localidad y de firmas comerciales establecidas. Estos últimos han establecido una asociación de “paqueteros” que cuenta con unos 80 miembros.

Se trata, sin embargo, de un segmento en retroceso en la feria, pues las propias firmas que le estimularon y organizaron en años anteriores, han pasado a establecerse en Ounaminthe con beneficios notables para los haitianos que pueden adquirir estos productos a menor precio y sin exponerse a las veleidades de la feria. Estas firmas, particularmente Magazine Comercial y Empresas Beller, actúan a su vez como intermediarias de los grandes productores dominicanos. Aunque aún numerosos haitianos cruzan la frontera a comprar estos productos en Dajabón, es presumible que ello dejará de ocurrir según se logre una mayor regularidad en el funcionamiento de las nuevas modalidades de comercio.

Los textiles y otros productos reexportados desde Haití. Este segmento del mercado es básicamente controlado por vendedores haitianos, en puestos fijos o

ambulantes, principalmente mujeres. Según Rodríguez y María (2001), de 884 comerciantes haitianos con puestos fijos contabilizados durante sus observaciones, el 91% estaba dedicado a la venta de estos productos. Era una actividad muy poco lucrativo, con ingresos declarados menores de 30 usd diarios. En realidad la compra de ropas usadas, cosméticos y otros artículos industriales reexportados constituye la principal motivación para la asistencia de miles de personas de ambas nacionalidades a esta feria, sea como compradores o como vendedores. Y al mismo tiempo, la actividad de compra/venta de mercancías que abre mayores espacios a la inserción de los sectores populares locales.

Una modalidad interesante de inserción en este intercambio, y que trasciende a la feria en si, es la actividad de las mujeres compradoras de ropas usadas agrupadas en la Asociación de Mujeres La Nueva Esperanza de Dajabón (ASOMUNEDA). Aquí se agrupan aproximadamente unas 700 mujeres, de las cuales unas 300 están activas. Por una disposición presidencial que data de cerca de una década, están autorizadas a adquirir ropas usadas en almacenes situados en Ouanaminthe hasta una cantidad de 80 kilos por persona. Aunque la autorización permite el cruce diario, excepto los domingos, de 52 asociadas, en realidad la cifra varía notablemente de un día a otro para un promedio cercano a 29 compradoras diarias, lo que implica el traslado a República Dominicana de 13 920 kilogramos semanales. Cada paca de 40 kilos tiene un precio de compra de entre 1 500 y 4 000 pesos, lo que implicaría una compra aproximada oscilante entre 2 y 3 millones de pesos mensuales (alrededor de 150 mil dólares) en beneficio de los proveedores haitianos. No es posible conocer el valor de las ventas de estas ropas en territorio dominicano, pero con seguridad representa un

ingreso notable y superior al promedio de Dajabón, aunque insuficiente para generar ahorros sustanciales. Se calcula que cerca de 200 mujeres de Dajabón son miembros activos de ASOMUDENA. Poseen almacenes propios en Dajabón y otras ciudades, una asociación de ahorros y préstamos y un camión propio para el transporte de la mercancía.

Los centenares de mujeres dominicanas que compran directamente en la feria son negociantes de ropas usadas, usualmente del Cibao y la capital que no pertenecen a este grupo corporativo. Ello origina rivalidades entre las compradoras organizadas y las independientes. Es posible pensar que estos conflictos se incrementarán en el futuro, dado el hecho de que las vendedoras del lado haitiano, intermediarias de grandes proveedores, han comenzado a establecer vínculos directos con compradoras dominicanas, corrompiendo la estructura y modus operandis cooperativo del ASOMUDENA.

La provisión de servicios. La actividad de la feria, y en general del mercado, ha generado un movimiento de servicios inusitado en la historia local.

En primera instancia, los servicios comerciales formales se han incrementado sustancialmente. La actividad bancaria, por ejemplo, estuvo limitada durante mucho tiempo a un solo banco, el Scotia Bank, y a una casa de ahorros local. En la actualidad la ciudad cuenta con los servicios de cuatro nuevos establecimiento bancarios. También es perceptible un incremento del ahorro aunque la ciudad sigue siendo una canalizadora neta de recursos financieros hacia otras regiones.

Otra actividad de servicios que se ha incrementado notablemente es la hotelera. Dajabón cuenta con unos siete hoteles de pequeñas dimensiones y



condiciones precarias, pero resulta una cantidad alta en comparación con otras ciudades de la región. Al menos dos de estos hoteles han experimentado procesos de ampliación y remodelación en los últimos dos años. La actividad de alojamiento se ha visto complementada por el establecimiento de cafeterías y restaurantes, en ocasiones propiedades de migrantes cibaños, que tienen sus momentos picos de funcionamiento durante los días de mercado.

Pero probablemente la actividad de servicios formales que mejor refleja el impacto de la feria es el transporte interprovincial. En este sentido Dajabón muestra un comportamiento muy inusual en una ciudad de estas dimensiones y que refleja el predominio de concurrentes no residentes en las ferias. Dajabón es servida por seis rutas de ómnibus interprovinciales. En algunos casos, como las rutas a Montecristi y Las Matas de Santa Cruz son viajes cortos que usan minibuses con una docena de pasajeros y una frecuencia de menos de 10 viajes diarios. Al mismo tiempo la ciudad recibe cinco viajes diarios desde la capital en ómnibus que transportan entre 30 y 40 pasajeros, mientras otra ruta realiza hasta 92 viajes diarios hacia y desde Santiago durante los días de feria, con un promedio de 20 pasajeros por viaje. Esta actividad de transporte humano se completa con unos diez autobuses rentados que cada día de feria visitan la ciudad. Una aproximación al nivel lucrativo de esta actividad es que el ingreso al gremio que organiza esta ruta, y por tanto el permiso para operar en ella con vehículo propio, cuesta unos 4 mil dólares.

Sin embargo, la manera más relevante de inserción local a la feria es a través de la provisión no formal de servicios, una auténtica gama de prácticas sociales que envuelve principalmente a los dominicanos, pero también a haitianos.

Una primera situación de involucramiento se establece desde las viviendas que quedan envueltas en el área del mercado. En esta área existen 209 viviendas y 109 locales comerciales (que en su mayoría comparten espacios con las viviendas). En una encuesta desarrollada por Rodríguez y María (2001) se detectó que el 33% de estas viviendas reciben ingresos de las actividades del mercado y en el 24% se realizaban actividades propias del mercado, lo que implicaba almacenamiento de productos, cesión de espacios para la venta en los portales, alquiler de habitaciones, ventas de alimentos y bebidas y la provisión de sombra mediante toldos.

Al mismo tiempo los habitantes de Dajabón tienen un rol esencial en el transporte interno de mercancías y personas. Este servicio es proveído en primera instancia por unas 6 rutas de motos con varios centenares de choferes agrupados en gremios. El derecho a ser miembro de algún gremio y a operar en cualquiera de estas rutas cuesta unos 1200 dólares. El servicio de las motos es vital para el funcionamiento de las ferias, pues son los únicos vehículos que pueden transitar, sea con personas o con mercancías, entre los apretados corredores que permite la aglomeración en las calles de la ciudad.

Otra forma de inserción es en calidad de auxiliares o “buscones” de los vendedores mayores, principalmente de productos agrícolas. Estas personas, que en ocasiones son haitianas pero que invariablemente deben poder comunicarse en ambas lenguas, son vitales para poner en contacto a compradores y vendedores, ayudar a concretar los negocios y agilizar los tiempos de operación. Junto a cada vendedor de productos agropecuarios pueden operar entre tres y cinco buscones.

Los haitianos son predominantes en dos actividades. La primera, mas selectiva y lucrativa, es el cambio de moneda. La segunda más precaria, es la carga de mercancías sobre el cuerpo o en carretillas. Esta última actividad inserta a miles de personas cada día de feria y resulta un trabajo agotador y peligroso de muy pobre remuneración.

**4-Instituciones y luchas sociales.** Dajabón es una región de una alta densidad institucional. En el territorio confluyen e interaccionan una gran cantidad de instituciones estatales, agencias internacionales y organizaciones sociales y políticas. El mapa institucional, sin embargo, se caracteriza por una notable fragmentación y escasa capacidad de comunicación y concertación entre las diferentes organizaciones.

Un dato de interés es la alta presencia de organismos internacionales. En la provincia de Dajabón tienen o han tenido proyectos hasta tiempos recientes organizaciones de cooperación y financiamiento como la Unión Europea a través de los fondos para el desarrollo establecidos en los acuerdos de Lomé IV y posteriormente de Cotonou, el BID, las agencias italiana y japonesa de cooperación, la OPS/OMS, el PNUD, Helvetas y Visión Mundial, entre otras organizaciones más pequeñas.

Algunas de estas instituciones han tenido un efecto importante en el impulso de proyectos de desarrollo acordes con la evolución de la frontera y la nueva regionalización binacional que incluye a las regiones noroeste y nordeste de República Dominicana y Haití respectivamente. Un caso paradigmático ha sido la presencia de la Unión Europea a través del *Proyecto de desarrollo de la línea noroeste* (PROLINO) y su continuación actual bajo la cobertura de los fondos

ONFED. Entre otras acciones, aquí se programa la construcción de una carretera que enlazaría a un superpuerto que debe ser edificado con capitales árabes en la bahía limítrofe de Manzanillo con la aduana de Dajabón y desde aquí con la ciudad haitiana de Cabo Haitiano, la segunda de este país. De concluirse este proyecto, se establecerían las bases infraestructurales fundamentales para la inserción del nordeste haitiano en un proceso de acumulación de escala internacional.

En resumen se trata de proyectos de gran impacto en la región, algunos de ellos incluso con una fuerte incidencia social y política. Pero son en todos los casos procesos de intervenciones externas que no logran superar el alto fraccionamiento de la acción estatal y que incluso pudieran agravarla al establecer guetos de modernización sin relaciones transformativas con sus contextos regionales. Por otro lado, queda por evaluar el impacto de estos proyectos sobre las instituciones de la sociedad civil, que son proveídas de metodologías y recursos financieros para ampliar sus acciones, pero al mismo tiempo pudieran experimentar procesos de burocratización.

**4.1 Las instituciones estatales.** La gestión estatal en Dajabón ha estado históricamente atendida a la peculiaridad de su condición fronteriza, pero dirigida precisamente a negar esta condición como una premisa para el desarrollo. Esta fue la lógica, por ejemplo, de la política de “dominicanización” fronteriza, pero curiosamente también de proyectos técnicos tan sofisticados como los desarrollados por la OEA en los 60s y 70s, y que sirvieron de base a las formulaciones de políticas de desarrollo instrumentadas en los años siguientes (OEA, 1977; ONAPLAN, 1987). Estas formulaciones eran funcionales a un status

específico de la frontera como límite geopolítico y cerradas tan herméticamente como era posible a intercambio con la otra parte. Su signo político institucional distintivo era el control militar del borde nacional.

Esta situación no ha cambiado al mismo ritmo en que ha cambiado la función de la fronteras en los contextos nacionales e internacional. De aquí que el principal componente estatal de la administración fronteriza siga siendo el mando militar, y por consiguiente que esta siga estando marcada por un estilo autoritario y de irrespeto a los derechos humanos que el resto del país ha ido lentamente dejando atrás. En buena medida ello explica, como luego veremos, la alta combatividad de las organizaciones de la sociedad civil y la constitución de agendas públicas típicas de situaciones predemocráticas.

Las instituciones estatales presentes en la frontera pueden ser clasificadas en tres grupos: las instituciones propiamente fronterizas, las instituciones sectoriales desconcentradas y los gobiernos locales.

Las instituciones fronterizas son instituciones creadas específicamente para el manejo de la frontera con fines diferentes, y entre otras pudieran mencionarse la Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF), la Comisión Nacional de Fronteras de la cancillería, la Oficina Nacional para los Fondos Europeos de Desarrollo (ONFED), la Comisión Presidencial para la gestión del Fondo de Desarrollo Fronterizo, el Departamento Operativo de Inteligencia Fronterizo de la Fuerzas Armadas, la Comisión Mixta Bilateral, La Dirección General de Aduanas, el Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), etc. (Sánchez, 2002). No todas estas organizaciones tienen presencia física en la frontera, pero todas ellas inciden en las tomas de decisiones que les afectan.

Como antes apuntábamos, el factor estatal clave en la frontera es el sector militar. De hecho esta presencia ha rebasado las funciones usuales que deben desempeñar los militares en una frontera y los militares asumen roles y prerrogativas mayores en detrimento de las funciones civiles. Dado el bajo nivel profesional del sector y el alegado involucramiento de algunos sectores militares en procesos delictivos (históricamente la frontera ha sido un espacio de acumulación originaria para los mandos militares), esta presencia ha originado numerables enfrentamientos con las organizaciones sociales y políticas de la región, en particular cuando se han producido decomisos injustificados de mercancías, abusos contra las personas y actos de fuerzas coactivas de las libertades ciudadanas. Recientemente se han producido algunos contactos entre las organizaciones populares fronterizas y los militares que han abierto espacios discretos pero promisorios de negociación, al tiempo que los altos mandos militares han anunciado un proceso de profesionalización de sus efectivos fronterizos.

De cualquier manera, la presencia y usos de los militares en la región así como la supervivencia de un régimen jurídico político obsoleto es un asunto muy complejo que rebasa las perspectivas de la ingeniería institucional. Ciertamente se trata de un orden construido cuando la frontera permanecía como un borde hermético y por consiguiente disfuncional en relación con los crecientes flujos comerciales y con un buen clima inversionista. Sus arbitrariedades, sea por razones ideológicas o como garantías de la corrupción castrense, son un pésimo escenario para el establecimiento de reglas de juego vitales para el cálculo de previsibilidad que todo mercado requiere. Pero la existencia de una legalidad

movediza y el uso de la fuerza militar, en particular contra los haitianos, es un también un complemento a la subordinación que sufren éstos en la relación de intercambio desigual. Los abusos cometidos contra los haitianos que son repatriados por Dajabón, para solo mencionar un punto que ha provocado numerosas protestas civiles, son solo una faceta del control sobre una mano de obra desprovista de derechos y necesaria para la obtención de cuotas extraordinarias de plusvalía.

Posiblemente la innovación institucional más relevante ha sido la creación de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF). Esta institución ha desarrollado un rol positivo al canalizar directamente o a través de agentes locales financiamientos para la construcción de caminos, la habilitación de proyectos productivos y el otorgamiento de créditos con intereses más favorables a los medianos y pequeños productores agrícolas. La DGDF ha producido un cambio importante en la proyección del estado dominicano en la región al evitar el típico clientelismo de la política local, y promover acciones contractuales con las comunidades que impliquen un involucramiento activo de éstas en los diseños y gestión de los proyectos. Sin embargo, el propio diseño de la DGDF la ubica como una institución relevante y progresista, pero insuficiente para afectar la fragmentación de la acción estatal en la región. Su rol de coordinación de acciones ha estado limitado a los programas específicos que dirige.

Las instituciones estatales desconcentradas son las secretarías de estado e institutos nacionales que poseen programas de impacto local, sean estas en el ámbito económico o social. Entre otras aquí se pudieran mencionar las oficinas de las secretarías de obras públicas, salud y seguridad social, educación, interior y

policía, los institutos agrario, de recursos hidráulicos y de agua potable, entre otros. Lo distintivo de todas estas instituciones es que actúan centralizadamente, por lo que con frecuencia sus oficinas municipales o provinciales no pasan de ser unidades ejecutoras de acciones decididas en la capital. Solo recientemente las secretarías de educación y salud han dado algunos pasos descentralizadores para una mejor localización de sus acciones. Pero son pasos aún incipientes y que no toman suficientemente en cuenta al lugar de los gobiernos locales.

La descoordinación de estas instituciones es un dato muy negativo para la posibilidad de concertar políticas de desarrollo desde el ámbito local. Las propuestas técnicas y legales para crear consejos de desarrollo en los ámbitos municipal, provincial y regional con la participación de estas instituciones, de los gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil no ha sido efectivo hasta el momento.

Los gobiernos locales de Dajabón están constituidos por los respectivos municipios y la gobernación, institución esta última no elegida y que actúa como una extensión del poder presidencial.

En general los municipios dominicanos son débiles, absolutamente dependientes del presupuesto central y con pobres atribuciones. Sus recursos humanos son poco calificados y peor pagados. No ha existido, como en otros países de América Latina, procesos de descentralización que hayan obrado en beneficio de las instancias locales. Los ayuntamientos de Dajabón no son una excepción.

Quizás valga la pena, sin embargo, detenernos en la situación relativamente más favorable del ayuntamiento del municipio de Dajabón, donde se



encuentra ubicada la feria comercial y que limita directamente con la ciudad haitiana de Ouanaminthe.

Durante muchos años este ayuntamiento concesionó la administración de la feria a una pequeña compañía particular mediante subastas anuales. Esto significó ingresos notables y crecientes. En 1993 la feria fue concesionada por 25 mil pesos, en 1998 por 180 mil pesos, en el 2000 por 540 mil pesos y en el 2002 por 800 mil pesos. En consecuencia, el municipio de Dajabón pasó a ser uno de los que a nivel nacional tenía una menor dependencia de las asignaciones centrales y podía cubrir con ingresos propios cerca del 22% de su presupuesto, que en el 2000 era cercano a los 6 millones de pesos (Rodríguez y María, 2001)<sup>5</sup>.

En el año 2003 el municipio decidió tomar bajo control directo la gestión de la feria, lo que le ha traído notables ventajas como son un incremento del 500% de los ingresos, un mayor orden y la generación de cerca de un centenar de puestos de trabajo en relación con la gestión del mercado, su mantenimiento y la limpieza.

De igual manera este municipio ha implementado acciones solidarias respecto al vecina Ounaminthe, como han sido las periódicas limpiezas de vertederos en el lado haitiano con equipos y personal técnico dominicanos. Esto constituye un inusual y promisorio enfoque binacional de la gestión local que debe ser seguido con interés.

Sin embargo, resta evaluar cual ha sido el impacto social e inversionista de las nuevas partidas presupuestarias, y en que medida esto puede traducirse en

---

<sup>5</sup> Los datos sobre el presupuesto municipal están tomados de fuentes secundarias debido a la imposibilidad de acceder a esta información directamente en el municipio. Nadie en el ayuntamiento conocía donde estaban los datos presupuestarios, y al parecer había existido algunas irregularidades financieras en la anterior administración. Esta dificultad es otro dato que habla de los problemas en el control y uso de los recursos que existen en esta localidad.

una administración más transparente y participativa del mercado y de los recursos que de él derivan.

**4.2-Organizaciones y redes de la sociedad civil.** En este texto definiremos de manera funcional a la sociedad civil como al conjunto de unidades auto-constituidas, heterogéneas en sus funciones sociales y formas organizativas, que coexisten en escenarios de conflictos, negociaciones y acuerdos. Como tal, las organizaciones de la sociedad civil se conectan entre si, y con otros espacios, como el mercado y el estado, pero guardan distancia definitoria respecto a estos últimos, tanto por sus formas de organización como de actuación pública (Oxhorn, 1997).

Como en cualquier otra sociedad local, la sociedad civil de Dajabón incluye, junto a organizaciones formales con impactos públicos definidos, innumerables asociaciones, redes y relaciones informales tradicionales (compadrazgos), religiosas (cultos sincréticos), culturales, de ayuda mutua, etc, que resultan de difícil aprehensión en este estudio y requerirían una prospección antropológica más sofisticada (Matías, 2001; Vargas, 2002). Lo distintivo de este fragmento difuso de la sociedad civil dajabonera es que ella encierra una madeja de relaciones binacionales que han perdurado por siglos y que constituye un signo distintivo de estas sociedades fronterizas. Esta última consideración, como veremos mas adelante, es también aplicable a las organizaciones y redes comunicativas formales. A estas últimas nos referiremos en este análisis y muy especialmente a aquellas asociaciones y redes que han protagonizado acciones de impacto público por la conquista y usos de los espacios sociales.

Una característica principal de la sociedad civil de Dajabón es su alta densidad y la propensión de sus organizaciones integrantes a constituirse en redes. Cualquier conteo al respecto sería siempre dudoso, dada la volatilidad de muchas de estas organizaciones, sus permanencias durante largo tiempo en estado de latencia y sus resurrecciones en situaciones críticas. No obstante, pudiera afirmarse que solamente en el municipio de Dajabón operan varias decenas de organizaciones y al menos tres redes de organizaciones propiamente dominicanas o binacionales, lo cual veremos con más detalles más adelante. Algunas de las organizaciones sociales son ramas de centros ubicados en otras localidades, mientras que otras son núcleos que han extendido su acción fuera de la ciudad y del municipio.

Las razones de esta peculiar densidad organizativa pudieran remitirse a varias causas.

En primer lugar, sin dudas la sociedad civil dajabonera ha sido beneficiada de la asistencia de organizaciones extra-locales y que les han aportado recursos (humanos, políticos y materiales), metodologías y experiencias sustanciales. Es notable, por ejemplo, la concurrencia de numerosos organismos internacionales financieros y de cooperación, de diferentes dimensiones y orientaciones políticas, que han confluído en la región atraídos por la propia condición fronteriza y por los niveles de pobreza existentes. Estos programas internacionales han fomentado microproyectos de desarrollo, acciones de capacitación y programas de fortalecimiento institucional que han sido vitales para la emergencia y consolidación y visibilidad de las organizaciones locales.

Pero sin lugar a dudas el factor organizativo más importante ha sido el arduo trabajo realizado por la Iglesia Católica y particularmente por la Compañía de Jesús, un factor clave sin el cual es imposible entender la dinámica pública de la región y la coherencia de las luchas populares que han tenido lugar en Dajabón. Los jesuitas entraron en la zona en 1936, en el marco de las políticas trujillistas de “dominicanización” de la frontera, pero a partir de 1974 comenzaron a organizar grupos populares urbanos y campesinos. En la actualidad poseen una fuerte influencia en toda la sociedad civil, en los medios locales de comunicación y en el sistema educativo, esto último mediante la administración del instituto técnico agropecuario de la provincia. Controlan la red Solidaridad, y de sus filas ha emergido uno de los líderes populares más consistentes de la región, el sacerdote Regino Martínez.

Esta incidencia extra-local nos obliga a condicionar analíticamente el sentido de autonomía de estas organizaciones. Como veremos más adelante, las organizaciones sociales dajaboneras han trabajado a partir de metodologías estandarizadas popularizadas por ONGs y agencias internacionales o han confluído hacia prácticas cooperativistas cercanas a la doctrina social de la iglesia católica. Es indudable que estas metodologías y prácticas han sido positivas, pero difícilmente se hubiera alcanzado iguales resultados sin el ingrediente exterior, por lo que estamos en presencia de la localización de formas de acción pública que pueden ser consideradas con toda propiedad como globales.

Pero esta presencia de actores extra-locales es también visible en otras partes de la frontera sin que podamos observar allí la misma densidad de organizaciones y redes, por lo que habría que suponer que la acción externa pudo

ser exitosa a partir de la existencia previa de un contexto social local capaz de metabolizarla e internalizarla. Y en este sentido no debemos olvidar que Dajabón, a diferencia del resto de la frontera, es un asentamiento humano con cerca de tres siglos de existencia y una sociedad local con fuerte arraigo histórico/cultural.

Se trata, por otra parte, de una identidad local que ha sido forjada en relación con el tema de la frontera y de las relaciones con los haitianos, lo que ha permeado a la psicología social de los dajaboneros de una percepción de éstos como algo diferente (sea por su cultura, sus costumbres o su nivel de prosperidad) pero no como algo hostil o peligroso; y a las relaciones con los haitianos como un vínculo casi natural mutuamente provechoso. No se trata de una relación idílica de hermandad. Son de hecho relaciones entre actores no solamente desiguales, sino también diferentes y en consecuencia son también relaciones contradictorias propensas al conflicto.

De esta realidad surge un rasgo muy interesante de la sociedad civil local: su proclividad a extender su acción al otro lado de la frontera. Muy pocas organizaciones locales realizan programas estrictamente dominicanos aún cuando en sus normas estatutarias aparezcan como organizaciones nacionales. Para hacerlo se han beneficiado de las relaciones con homólogas haitianas o han impulsado el surgimiento de “organizaciones gemelas”. Por consiguiente, la sociedad civil local es el campo de actividad pública que ha alcanzado un mayor involucramiento binacional, y con ello ha avanzado sustancialmente en la producción de nuevos paradigmas culturales de tolerancia y universalidad.

Por último, la sociedad civil dajabonera, en lo que constituye un rasgo común de toda la frontera, tiene que operar en un contexto político/jurídico

autoritario y arbitrario diferente al que predomina en otras regiones de República Dominicana. República Dominicana no es precisamente un modelo de libertades públicas y derechos democráticos y el país muestra un récord negativo de detenciones arbitrarias, abusos de autoridad, corrupción y ejecuciones extrajudiciales que ha sido denunciado por diferentes organismos internacionales y reconocido por figuras públicas nacionales. Pero a lo largo de los años se ha ido modelando un sistema institucional civil que aún no existe en la frontera, donde predominan las autoridades militares y operan una infinidad de instituciones reguladoras con poderes discrecionales en el marco de un régimen jurídico/político obsoleto y autoritario.

En tal contexto es difícil encontrar una relación sinérgica entre Estado y sociedad civil en función del desarrollo democrático. En su lugar se ha conformado una peculiar situación, que por un lado incrementa la capacidad de convocatoria de las organizaciones de la sociedad civil ante desmanes y arbitrariedades muy visibles y de alta sensibilidad (golpeaduras públicas, decomisos fraudulentos de mercancías, asesinatos, medidas restrictivas del comercio), pero al mismo tiempo una mayor dificultad para negociar y lograr acuerdos perdurables.

Tipología de las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con sus perfiles de actividades, las organizaciones de la sociedad civil dajabonera pueden clasificarse en cinco grandes grupos.

1-*Organizaciones tradicionales* como los patronatos y los clubes. Estas organizaciones tienen una incidencia limitada, aunque se enrolan en celebraciones locales y organizan ferias de cierto impacto en la comunidad. Un ejemplo de ello es el Club Rotario que organiza la anualmente la feria dominico-haitiana.

*2-Organizaciones desarrollistas*, principalmente dirigidas al fomento de la producción agrícola y al mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas rurales y en los barrios urbanos más deprimidos. Aquí se ubican entre otras, tres organizaciones de fuerte presencia en la zona: La Fundación para el Desarrollo Comunitario (FUDECO), la Fundación para el Desarrollo de la Provincia de Dajabón (FUNDEPRODA) y la Agencia de Desarrollo Económico Local de Dajabón (ADELDA).

FUDECO fue fundada en 1980 por un prominente empresario y ha sido muy exitosa en la movilización de recursos desde la empresa privada y la cooperación internacional. A su haber se cuentan numerosos proyectos de mejoramiento social y productivo en las áreas rurales, así como de capacitación en temas medioambientales sobre bases participativas. Posee algunos proyectos en Haití, aunque su actividad se realiza fundamentalmente en la parte dominicana. No participa de manera significativa en las luchas sociales y tiene poco impacto en el área urbana.

FUNDEPRODA es una institución más reciente formada por iniciativa de algunos dajaboneros que habían emigrado a otras regiones del país. Al igual que FUDECO se concentra en el campo, donde ha desarrollado con éxito varios proyectos agrícolas, sociales y ambientales. No tiene proyectos en Haití.

ADELDA es una institución reciente e inspirada en los modelos de asociaciones para el desarrollo local en Centroamérica y formada a partir de la cooperación externa, principalmente de Naciones Unidas y de la cooperación italiana. Aunque su foco de atención principal es el campo, también ejecuta proyectos urbanos relacionados con el aprovechamiento del mercado y con el

desarrollo de pequeñas plantas industriales. En la práctica esta organización funciona como una típica red de 27 miembros, una cuarta parte de ellos estatales. No tiene acciones directas en Haití, pero contiene en su membresía a organizaciones cuya finalidad es la relación directa con este país. Si inserción autónoma a la sociedad local es un reto que debe afrontar en el futuro inmediato.

*3-Organizaciones gremiales y corporativas.* Aquí se incluyen numerosas organizaciones, algunas tradicionales como la cámara de comercio y las asociaciones del escuálido sector empresarial local, y otras emergentes, sea al calor del mercado o de luchas reivindicativas concretas. En estos últimos rubros pudiéramos mencionar los sindicatos de chóferes, las asociaciones campesinas (en particular la Confederación Agrícola Unión Campesina Autónoma-CAUCA), la asociación de paqueteros y la Asociación de Mujeres la Nueva Esperanza de Dajabón (ASOMUNEDA). Por sus relevancias y simbolismos conviene detenernos brevemente en dos de estas organizaciones: CAUCA y ASOMUNEDA.

La historia de CAUCA se remonta a los primeros años de los 80s, cuando cinco federaciones campesinas decidieron romper sus vínculos orgánicos con las redes gestionadas por FUDECO y constituirse en una confederación autónoma vinculada a los jesuitas. En sus inicios fue una asociación demandante de servicios y financiamientos, pero sus logros económicos y en la capacitación de sus miembros les permitieron pasar a una agenda más sofisticada y en la actualidad fija sus objetivos en la elevación de la productividad de los suelos agrícolas sobre bases sustentables y participa en la red binacional haitiano-dominicana. En total esta confederación tiene seis proyectos que enrolan a 54



asociaciones y cerca de 900 campesinos y campesinas. Tiene fuertes relaciones internacionales con agencias de cooperación europeas y con el PNUD.

Por su parte ASOMUNEDA, también ubicada en la red solidaridad, surgió a principios de los 90s como una medida defensiva de las mujeres dominicanas que compraban ropas usadas provenientes de Haití (pepeseras) ante los decomisos arbitrarios que practicaban los militares en los puestos fronterizos. Aunque su actividad vertebral sigue siendo el comercio, ASOMUNEDA ha expandido su acción a procesos de capacitación y grupos de reflexión de asociadas, cuyo número formal ascendía a unas 700 personas, aunque solo estaban activas dos centenares. Tiene ocho grupos asentados en Dajabón y otros siete, de membresía más reducida, en otros poblados vecinos. La asociación celebra elecciones bianuales para renovar su directiva de 9 miembros y asesoradas por el sacerdote Regino Martínez. Con sus ganancias ha logrado adquirir medios de transporte y almacenes propios.

ASOMUNEDA es sin lugar a dudas una de las organizaciones más importantes y combativas de la sociedad civil local. Pero su actividad se encuentra expuesta a los problemas típicos de la actividad comercial de la frontera y a la dinámica de las cooperativas en relación con el mercado.

En el primer sentido, debido a que la actividad comercial de ASOMUNEDA se apoya en una legislación fragmentaria y discrecional (en realidad el comercio que practican se basa en una disposición presidencial con más de una década de promulgada) esta sometida a sobresaltos, como los cierres de fronteras y las prohibiciones de comercio. Ello le obliga a mantener una permanente vigilancia

sobre esta actividad y a escenificar protestas reiterativas que sustraen energías para la expansión social de la organización.

Por otra parte, la relación con las intermediarias haitianas que controlan la oferta se ha tornado crecientemente conflictiva por los frecuentes aumentos de precios y deterioro de la calidad de los tejidos. Las comerciantes haitianas han logrado penetrar la red de compradoras, y de hecho trafican directamente en República Dominicana adquiriendo los derechos de importación de miembros de ASOMUNEDA que no tienen capacidad de compra. En la medida en que las intermediarias haitianas no están organizadas, a la asociación le resulta muy difícil alcanzar acuerdos perdurables. Ello está implicando una corrupción de las estructuras y fines de la organización que requerirá nuevas definiciones en el futuro.

*4-Asociaciones barriales.* Estas son asociaciones principalmente urbanas que engloban a los vecinos de partes de la ciudad y de otros asentamientos. En particular han sido activas en barrios pobres y asentamientos precarios, en la demanda de servicios sociales básicos y en la organización de actividades culturales y de mejoramiento social. Aunque existen numerosas juntas vecinales y una coordinación de todas ellas, sin lugar a dudas la experiencia organizativa más importante ha sido el Comité para la Defensa Popular (CODEPO).

CODEPO fue originalmente fundado en 1988 como una organización dirigida a denunciar los abusos de los militares contra las personas y en particular contra los haitianos. En 1991, la organización adquirió un nuevo perfil cuando dirigió las ocupaciones de terrenos en la parte sur de la ciudad y las luchas de los

pobladores por el acceso a servicios básicos. En la actualidad opera como una organización de pobladores con elecciones y reuniones periódicas.

*5-Asociaciones de defensa de los derechos de las personas y de promoción de valores ligados a ellos.* Aquí incluimos diferentes tipos de asociaciones y redes que han abogado por los derechos de sectores sociales desfavorecidos o discriminados, ambientalistas, de promoción cultural, etc. Entre otras se puede citar a Centro Puente, a la Casa de la Cultura de Dajabón, a la Sociedad Ecológica de Dajabón (SOEDA) y a la que resulta la organización emblemática de la localidad: la Red Solidaridad Fronteriza. Aquí se encuentran los núcleos duros del activismo binacional.

Centro Puente es una organización de matriz católica fundada originalmente como proveedora de información sobre la realidad haitiana cuando se produjo el golpe militar contra Aristide en 1991. En la actualidad tiene oficinas en varios puntos de la frontera y ha generado varias redes de intercambio de campesinos, madres, activistas culturales, etc, de ambas partes de la frontera. Contribuye decisivamente a un mejor entendimiento binacional mediante la organización de cursos de cróele y tiene una fuerte presencia en la estación de radio Marién, la más importante de la localidad.

Solidaridad Fronteriza opera como una red binacional dirigida por la Compañía de Jesús y tiene su momento de fundación a principios de los 80s al calor de las luchas reivindicativas de los campesinos de la región. En la actualidad engloba a organizaciones como ASOMUNEDA, SOEDA, CODEPO, UCA, la unión de juntas de vecinos, varios centros de madres, así como a cerca de una decena de organizaciones haitianas algunas de ellas radicadas en Ounaminthe. Al igual

que Centro Puente, ha sido especialmente activa en la defensa de los derechos de los haitianos y en la condena a los abusos contra los migrantes ilegales que son deportados a Ouanaminthe.

Experiencias de luchas sociales. La historia reciente de Dajabón está signada por una fuerte actividad de la sociedad civil y por la ocurrencia de numerosos conflictos entre las organizaciones sociales y sus bases, por un lado, y el Estado por el otro. A grandes rasgos, estos conflictos ocurren en relación con tres temas fundamentales: derechos humanos, uso del suelo agrícola o urbano y el mercado.

Las acciones en relación con el respeto a los derechos humanos tienen lugar frecuentemente como actividades demostrativas binacionales –marchas, talleres, pronunciamientos- que han tenido un impacto positivo en la concientización de la población, en la concertación de acciones binacionales y en la propia creación de un clima político más positivo en la zona. Las mujeres han sido especialmente activas en este tipo de demostraciones y en ellas ha tenido un rol muy distinguido organizaciones como Centro Puente, la Casa de la Cultura y la red Solidaridad. En ocasiones, sin embargo, los abusos de los militares han conducido a verdaderas explosiones de protestas.

En torno al uso del suelo, han existido varios intentos de ocupaciones y ocupaciones efectivas de terrenos por parte de sectores urbanos y rurales pobres. Un momento seminal de estas experiencias fue la lucha librada en la zona de Sanché cuando a fines de 1989 un grupo de campesinos ocupó unas tierras que habían sido declaradas de utilidad pública. Finalmente, tras once meses de ocupación y pleitos legales, las tierras fueron entregadas a los ocupantes y

convertidas en un proyecto cooperativo cuyo uso es rotado entre grupos de campesinos sin tierras. De alguna manera Sanché ha quedado en el imaginario popular como un símbolo, no solamente porque alcanzó el fin deseado, sino porque los campesinos ocupantes fueron apoyados de manera solidaria por sus homólogos haitianos.

Simultáneamente a este proceso había sido fundado en el área urbana un Comité para la Defensa Popular (CODEPO), que tuvo un momento de ascenso público cuando en 1991 se produjo el asesinato de un joven haitiano por un militar dominicano. CODEPO participó activamente en las protestas y denuncia del caso, lo que contribuyó a la consolidación de la organización. Un año más tarde, tomando en cuenta los reclamos de terrenos por los migrantes rurales, CODEPO organizó la ocupación de unos lotes de tierra que habían sido propiedad municipal y habían sido transferidos ilegalmente a un político local. En esta primera acción participaron 117 familias pobres.

Esta ocupación fue sucedida por una fuerte represión con el encarcelamiento de 114 personas durante un mes, y de los seis principales líderes por seis meses. Las mujeres del comité entraron en contacto con los dirigentes de Solidaridad Fronteriza, quienes ampliaron el espectro de las movilizaciones, obtuvieron apoyos externos y comenzaron a ocupar edificios públicos como el ayuntamiento y la fiscalía de Dajabón. Finalmente, en 1995, el gobierno dominicano otorgó, mediante resolución, la propiedad de los terrenos al movimiento.

Obtenidos estos triunfos, CODEPO dirigió su acción a la negociación con agencias gubernamentales e internacionales para la construcción de viviendas y la

habilitación urbana del territorio ocupado, con el apoyo del PNUD, el Instituto Nacional de Viviendas (INVI) y varias ramas de la organización religiosa Cáritas. De igual manera implementó varios cursos de capacitación para los pobladores en materias de construcción de viviendas, cooperativismo, salud, etc.

Aún cuando la marcha de la construcción de viviendas y de la habilitación urbana ha estado por debajo de las expectativas, debido en buena medida al incumplimiento de los organismos gubernamentales comprometidos, CODEPO ha quedado como un éxito social y político en la localidad. Ha logrado la construcción de 47 viviendas y la provisión de servicios básicos de agua y energía eléctrica (Solidaridad Fronteriza, 2002a). Pero al mismo tiempo, ha comenzado a sufrir la erosión propia de estas organizaciones cuando satisfacen las expectativas inmediatas de las movilizaciones y deben pasar a niveles superiores de organización y acción. Aunque la organización continúa existiendo, con el apoyo de Cáritas Diocesana y en el seno de Solidaridad Fronteriza, e intenta proyectarse como una cooperativa de viviendas populares, su capacidad de convocatoria ha disminuido y su liderazgo enfrenta dificultades para obtener el apoyo simbólico y monetario de las familias beneficiadas.

Pero probablemente ningún espacio social ha sido tan conflictivo como el mercado binacional. Por un lado, porque es una actividad regulada por disposiciones precarias y fragmentarias que datan de una década, sin un marco legal apropiado, lo que produce innumerables escollos legales para su desarrollo. De igual manera, se trata de una feria comercial ubicada en un área de extrema conflictividad, entre otras razones por la proliferación de prácticas comerciales ilegales en las que participan las propias autoridades fronterizas que perciben la

región como un espacio de acumulación originaria. Por último, porque es práctica usual la comisión de maltratos y decomisos de mercancías contra los pequeños comerciantes de ambas nacionalidades, pero principalmente contra los haitianos, legalmente más desprotegidos.

Un momento crucial de las luchas sociales en torno al mercado fronterizo tuvo lugar en julio del 2002, cuando el gobierno central canceló la franquicia para la importación de ropas usadas, en la consideración de que este era un comercio que afectaba a los productores nacionales de textiles. Ello virtualmente derogaba todos los acuerdos a que se habían arribado entre las autoridades y ASOMUDENA y amenazaba la supervivencia de centenares de familias y la propia dinámica del mercado. Durante un mes Dajabón vivió una virtual paralización organizada por ASOMUDENA y la red Solidaridad, pero a la que se sumaron la mayoría de los sectores sociales y organizaciones locales, incluyendo a los grupos empresariales intermediarios en el comercio con Haití. El paro incluyó el bloqueo con una cadena humana de la entrada al territorio haitiano, lo que detuvo el trasiego binacional, y fue activamente apoyado por los pobladores haitianos.

La primera reacción de las autoridades fue el empleo de acciones de fuerza e intimidatorias, al mismo tiempo que los funcionarios fronterizos realizaban decomisos injustificados de mercancías. Tras varias semanas de negociaciones infructuosas, finalmente el gobierno tuvo que ceder y volver a autorizar el comercio de ropas usadas, lo que los activistas locales han evaluado como una victoria a favor de los pobres ganada por medio de la lucha no violenta (Solidaridad Fronteriza, 2002).

**5-Conclusiones.** El cuadro aquí descrito habla de amenazas y oportunidades. La única manera de conjurar las primeras y potenciar las segundas es a partir de un replanteo del desarrollo fronterizo sobre bases sostenibles, con énfasis en los recursos locales y con un enfoque binacional.

-Ante todo, se trata de establecer una normatividad adecuada que tome en cuenta los cambios ocurridos y establezca reglas de regulación pública. Esto debe incluir una nueva normatividad que limite el rol de los militares a sus funciones de protección del borde fronterizo, e incremente de manera más coordinada y efectiva la acción de las instituciones estatales civiles.

-En tal contexto es necesario fortalecer el rol y las atribuciones de los municipios como actores para la planificación del desarrollo local. En el actual contexto los municipios fronterizos se debaten en una tríada trágica: no querer, no poder, no saber. Una gestión municipal más transparente y sustantiva colocaría a los ayuntamientos en un lugar principal en el planeamiento del desarrollo local.

-Es imprescindible implementar prácticas de participación de los pobladores y sus organizaciones en los procesos locales de tomas de decisiones. La sociedad civil de Dajabón ha mostrado una notable beligerancia en la defensa de los derechos sociales y políticos de los pobladores y de las comunidades, y ha indicado pautas nuevas de la acción pública, enfatizando aspectos como la necesaria binacionalidad del desarrollo local, el lugar de la cultura y la protección del medio ambiente. Es imprescindible sumar este potencial transformativo al planeamiento democrático del desarrollo.

-Los programas de desarrollo implementados en la zona, sean estatales o asistidos por la cooperación internacional, ha adolecido de una notable



fragmentación, burocratización y escasa participación en su planeamiento, ejecución y evaluación. En consecuencia también han adolecido de poca sostenibilidad, al limitar la capacidad de las comunidades para producir una verdadera apropiación de sus metas y valores.

Es necesario establecer de manera democrática, participativa y técnicamente fundamentada un planeamiento del desarrollo local. Ello supone, por un lado, la existencia de oficinas técnicas capacitadas y socialmente controladas por la acción ciudadana, mediante procesos regulares de producción de demandas, supervisión e implementación participativa de las decisiones. Y al mismo tiempo, que considere la necesidad de una acción binacional.

Sin estas condiciones mínimas, cualquier acción de desarrollo en la frontera pudiera incrementar los riesgos de conflictividad basados en el desbalance de poderes de los actores y en la fragilidad medioambiental. Proyectos como la constitución de parques industriales para aprovechar la abundante y extremadamente barata mano de obra haitiana y tomar ventajas de la inexistencia de regulaciones en ese país, por ejemplo, podría conducir a una aglomeración aún mayor de población indigente en el borde oeste de la frontera con el consiguiente efecto destructivo sobre los recursos naturales y una mayor presión sobre los servicios y el mercado laboral dominicanos.

Una situación de esta naturaleza incrementaría, además, los escenarios conflictivos en detrimento de una necesaria concertación binacional. Esto es ya evidente en el aumento de los conflictos en torno al uso de recursos compartidos y en particular del agua. En los últimos tiempos se han producido enfrentamientos entre haitianos y dominicanos en torno a la construcción de canales de riego y que

han implicado la intervención de las fuerzas armadas dominicanas. Ello también ha sido visible en el uso de la madera y en la ocupación por parte de los haitianos de pequeñas propiedades dominicanas abandonadas por sus propietarios y ubicadas en zonas de difícil acceso. Es imprescindible producir diagnósticos que identifiquen “áreas de conflictos”, proponer soluciones técnicamente fundamentadas y fortalecer la capacidad de las instituciones locales en la prevención, el manejo y la solución de conflictos.

Aunque esta investigación está referida a una porción específica de la frontera –la más poblada y dinámica- muchas de sus conclusiones pudieran resultar válidas para otras provincias donde existen condiciones similares.

#### **11-Referencias bibliográficas.**

Álvarez, Robert (1995) “The Mexican-US Borders: the Making of an Anthropology of Borderlands”. *Annual Review of Anthropology*, Vol 24, pp 18-32.

Arroyo, Jesús (1995). *El tratado de libre comercio y la frontera norte de México*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara.

Banco Central. (2002). *Captación y canalización de los bancos comerciales por regiones*. Santo Domingo.

Báez, Machado (1955) *La dominicanización fronteriza*, Impresora Dominicana, Ciudad Trujillo.

Barrera, A. y C. García Pleyán (2001). *Regional Development in Central America and the Caribbean*. IP5/EPFL/IREC. La Habana, julio.

Baud, Michel (1993). “Una frontera para cruzar: la sociedad rural a través de la frontera dominico-haitiana”. *Estudios Sociales*, No 94. Santo Domingo

(2000). "State Building and Borderlands" en *Fronteras: towards a Borderless Latin America*. CEDLA, Amsterdam.

Bernardote, Guy (2002). "Problématique de l'aménagement de la rivière Massacre", En *Connaitre la frontiere* (R. Mathelier, coord.) Editions Inesa.

Bolay, Jean Claude Et. Al. (2001) *Monitoreo de ciudades intermedias*. Mimeo. Noviembre.

Bonilla, Adrián (2002). "Fuerza, conflicto y negociación en la relación entre Ecuador y Perú" En *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas* (comp. por R. Silié y Carlos Segura). FLACSO, Santo Domingo.

Burgos, Sarah (2002). "Potencial del mercado de Haití para las exportaciones de la República Dominicana", en *El exportador dominicano*, No 120, Cedopex, Santo Domingo.

Cedopex (2001) Exportaciones dominicanas por productos y países. Enero-diciembre. [www.cedopex.gov.do](http://www.cedopex.gov.do).

(2002) Exportaciones dominicanas por productos y países. Enero-diciembre. [www.cedopex.gov.do](http://www.cedopex.gov.do).

CONAU-CEUR (1999a). *Dajabón: lineamientos de políticas de desarrollo urbano*. CEUR/PUCMM, Santiago de los Caballeros.

(1999b). *Montecristi: lineamientos de políticas de desarrollo urbano*. CEUR/PUCMM, Santiago de los Caballeros.

(2000). *Comendador: : lineamientos de políticas de desarrollo urbano*. CEUR/PUCMM, Santiago de los Caballeros.

De Jesús, Sobeida (2002). *Importancia de las ferias agrícolas binacionales para la economía dominicana*. Mecanuscrito, Santo Domingo.

Estrada, Enrique (1945). *Dominicanización de la frontera en la Era Gloriosa de Trujillo: impresiones de una jornada*, Editora Montalvo, Ciudad Trujillo.

Evans Pritchard, E. (1997) *Los Nuer*. Anagrama, Barcelona.

Ganster, Paul (2001). *La región fronteriza entre Estados Unidos y México*. <http://borderpact.org>.

Gasca, José (2002). *Espacios transnacionales*. UNAM/IIE. México.

Girault, Christian (1992). "Las relaciones entre la República Dominicana y Haití" En *La cuestión haitiana en Santo Domingo* (comp. por W. Lozano). FLACSO, Santo Domingo.

Granados, Carlos (2000). *Las relaciones transfronterizas: características y potencialidades de para la cooperación y el conflicto en el istmo centroamericano*, Universidad de Costa Rica, San José.

Grimson, Alejandro (2000). "¿Fronteras políticas versus fronteras culturales?". En *Fronteras, naciones e identidad*, (comp. por Alejandro Grimson) Ediciones Ciceus, Buenos Aires.

Grindlee, Merilee (1996). *Challenging the State*. Cambridge University Press.

INESA (2002). *Frontiere et System Urbain*. Puerto Príncipe. Septiembre. (No publicado).

Martínez, Oscar (ed.) (1994) "US-Mexican Borderland: Historical and Contemporary Perspectives". *Scholarly Resources*. Wilmington.

(1996) *Border People: Life and Society in the United States-Mexico Borderlands*. University of Arizona Press, Tucson.

Matías, Bernardo (2002). *Aportes de la cultura haitiana en la frontera dominicana*. Editora Búho, Santo Domingo.

Méndez, Luis A (1950). *Concepción de la dominicanización fronteriza del generalísimo Trujillo*, Impresora Dominicana, Ciudad Trujillo.

Morales, Abelardo (1997) *Las fronteras desbordadas*. FLACSO, San José.

Morillo, Antonio (1996). *Focalización de la pobreza*. ONAPLAN. Santo Domingo.

Ohmae, Kenichi. (1997). *El fin del estado-nación*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

OEA (1977). *República Dominicana: Plan de acción para el desarrollo de la línea noroeste*. Washington.

ONAPLAN (1987) *Plan de Desarrollo de la Zona Fronteriza. Fase 1: Diagnóstico e identificación de proyectos*. Santo Domingo.

(2000) *Estructura económica, funcional y geográfica del gasto público social en la República Dominicana*. Santo Domingo.

(2002) *Inversión pública en la frontera*. Santo Domingo.

ONE. (1993) *Censo nacional de población y viviendas*. Santo Domingo.

ONE (2001) *Estadísticas seleccionadas de República Dominicana*. <http://www.one.gov.do/> OEA (1977). *República Dominicana: Plan de acción para el desarrollo de la línea noroeste*. Washington.

Oxhorn, Philip (1997) "Hacia un modelo alternativo de desarrollo para El Salvador: El papel de la sociedad civil," en K. Walter, (ed)., *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible en El Salvador*, Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible, San Salvador.

Peña Batlle, Manuel (1946). *Historia de la cuestión fronteriza dominico-haitiana*. Ciudad Trujillo.

Presidencia de la República (2002). *Gabinete social del gobierno dominicano*. Santo Domingo. Vol. I.

Ramírez, Socorro (2002). “De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza”. En *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas* (comp. por R. Silié y Carlos Segura). FLACSO, Santo Domingo.

Reyes, Sergio (2001) “Sincretismo: formas de expresión en la fronteras”. *Boletín Museo del Hombre Dominicano*, no 30, Santo Domingo.

Rodríguez, Roberto y Rosa A. María (2001). *Estudio de fomento de los intercambios comerciales e la región norte de Haití y República Dominicana*. PUCMM, Santiago de los Caballeros.

Ross, Stanley (1978). *Views across the Border: The United States and México*. University Press of Nuevo México. Albuquerque.

Salman, Ton (2000). “The Magic Frontier: Casting a Spell on Formal Borders”. *Fronteras: Towards a Borderless Latin America*. CEDLA, Amsterdam.

Sánchez, Néstor (2002). “Una aproximación optimista a la frontera dominicana”. En *Vértice* No 9, FLACSO, Santo Domingo

Silié, Rubén (1992). “República Dominicana atrapada en sus percepciones sobre Haití”. *La cuestión haitiana en Santo Domingo* (Edit. Por W. Lozano), FLACSO, Santo Domingo.

(2002). “Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas”, en *Hacia una nueva visión de la frontera y de las*

*relaciones fronterizas* (comp. por R. Silié y Carlos Segura). FLACSO, Santo Domingo.

Silié, Rubén. Et Al. (2000) *Desarrollo fronterizo y equilibrio insular*. Mecanuscrito. Santo Domingo.

Solidaridad Fronteriza (2002) *Boletín Informativo de la Red de Organizaciones Populares Dajabón Wanament*. Julio.

(2002a). *Boletín Informativo de la Red de Organizaciones Populares Dajabón Wanament*. Octubre-noviembre.

Solís, María E. (2002). "Comportamiento de las exportaciones nacionales dominicanas" En *El exportador dominicano*, No 120, Cedopex, Santo Domingo.

Streeck, W. y P. Schmitter (1992). "¿Comunidad, mercado, estado y asociaciones?: la contribución prospectiva del gobierno de interés al orden social". En *Neocorporativismo*, Tomo II, Alianza Editorial, Madrid.

Vargas, Tahira (2002). "Prácticas institucionales, organizativas e informales en la frontera haitiano-dominicana". En R. Silié y C. Segura (eds) *Una isla para dos*. FLACSO, Santo Domingo.

Urdaneta, Alberto (2002). "Vecindad en la frontera colombo-venezolana". En *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas* (comp. por R. Silié y Carlos Segura). FLACSO, Santo Domingo.

Vargas, Tahira. (2002) *Prácticas institucionales, organizativas e informales presentes en la zona fronteriza entre Haití y República Dominicana*. Mecanuscrito, Santo Domingo.

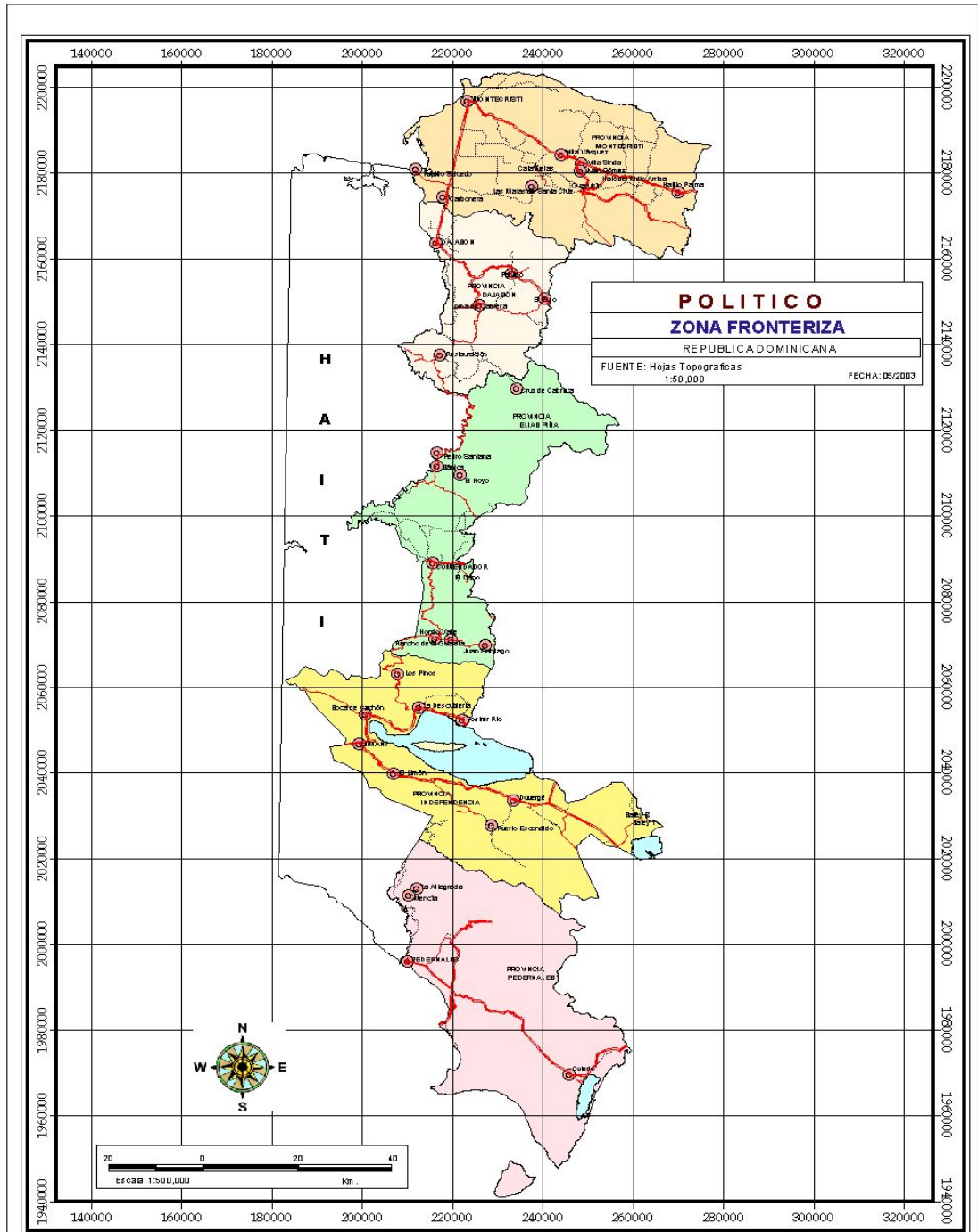
Vila, Pablo (2000). "La teoría de la frontera: versión norteamericana". En *Fronteras, naciones e identidad*, (comp. por Alejandro Grimson) Ediciones Ciceus, Buenos Aires.

Wooding, Bridget (2002). La potencialidad de la sociedad civil transfronteriza. En *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas* (comp. por R. Silié y Carlos Segura). FLACSO, Santo Domingo.

Young, Elliott (1996). "Interdependence and conflicts in the borderlands". H-net review projects. <http://www/lclark.edu>.

Zoomers, Annelis (2000) "Rural Life in the Andes: Crossing Borders as a Strategy". En *Fronteras: towards a Borderless Latin America*. CEDLA, Amsterdam.

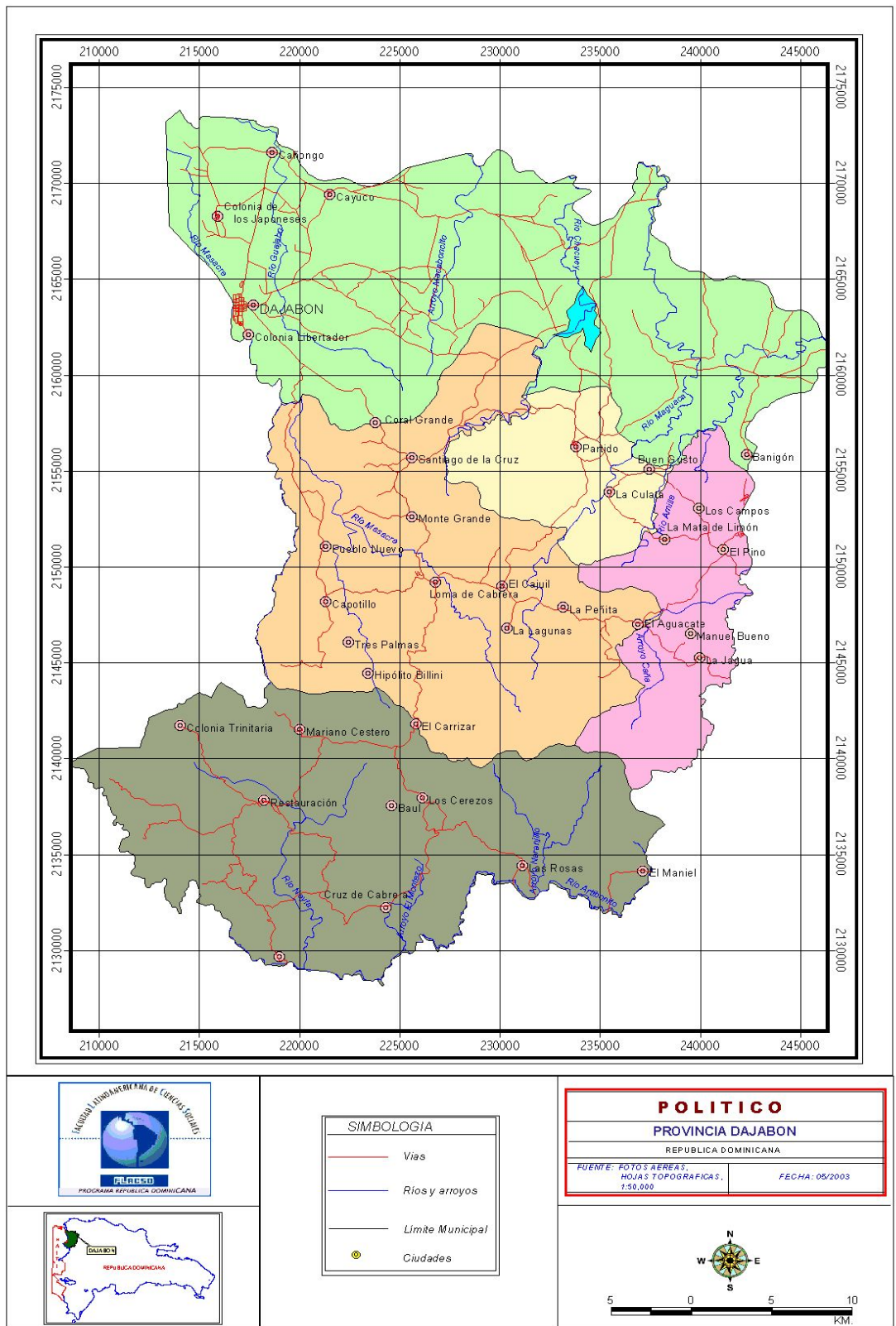




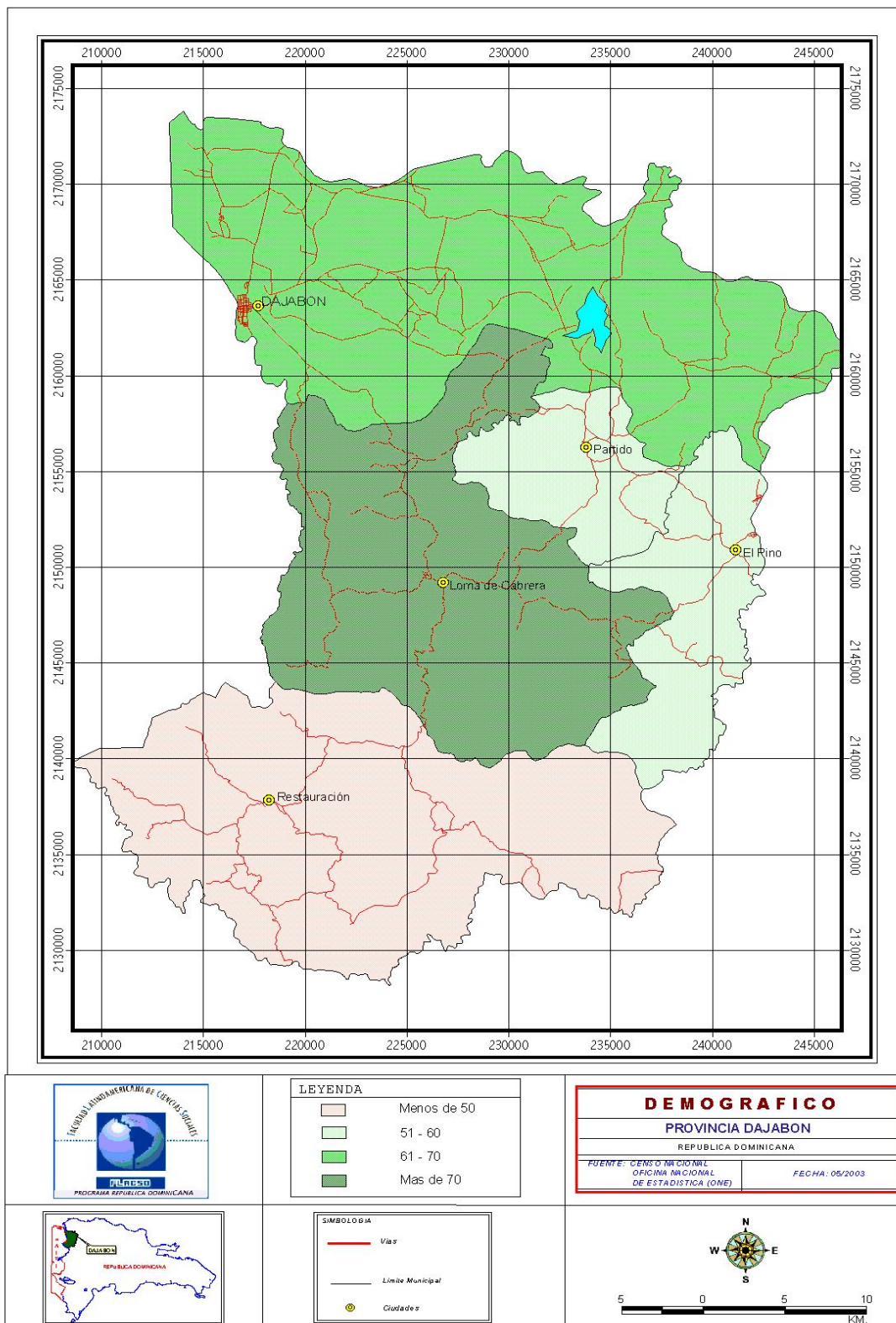
SIMBOLOGIA	
	Vías Principales
	Vías Secundarias
	Caminos
	Límite Provincial
	Ciudades



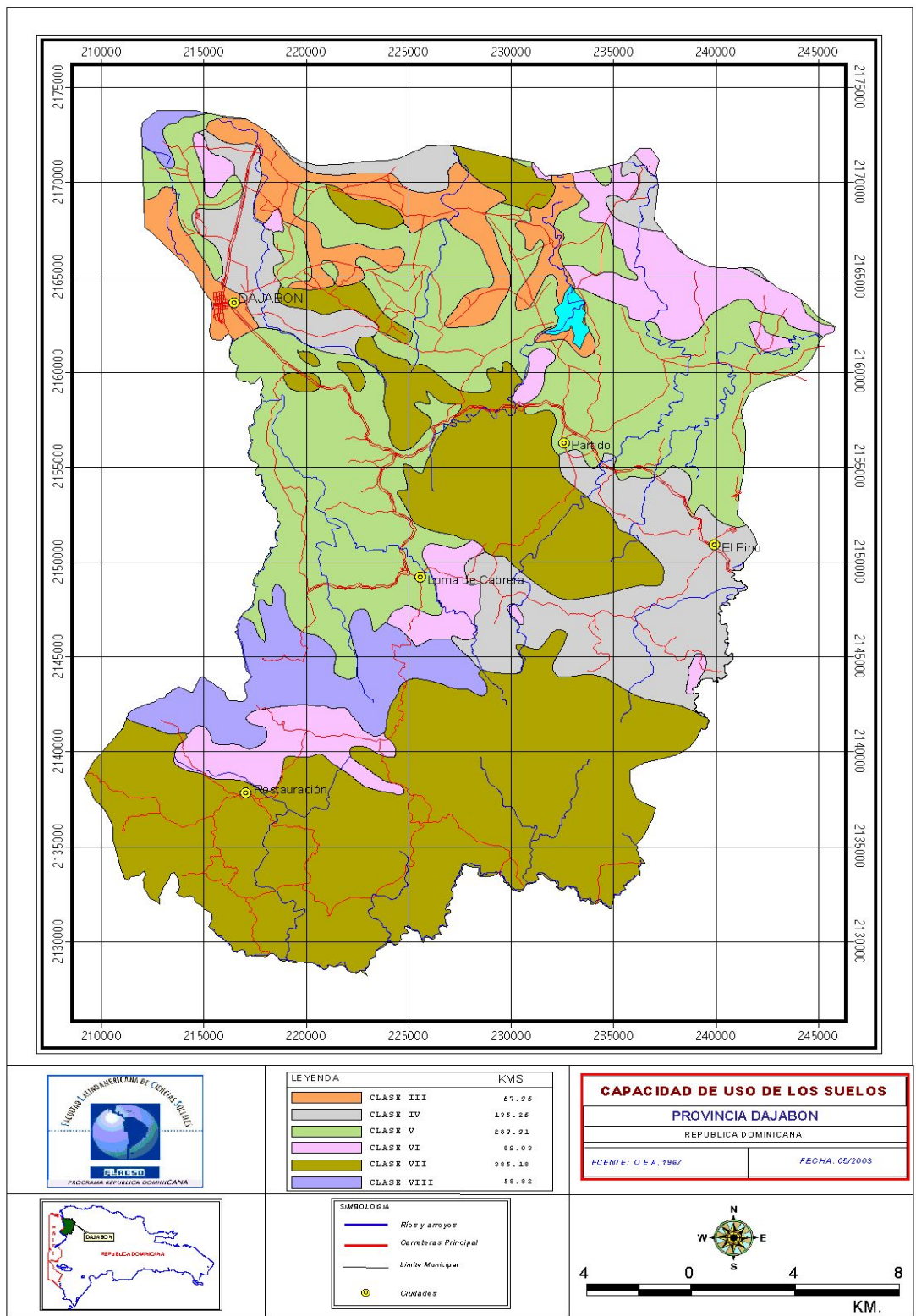
**Mapa 1: división política de las cinco provincias fronterizas**



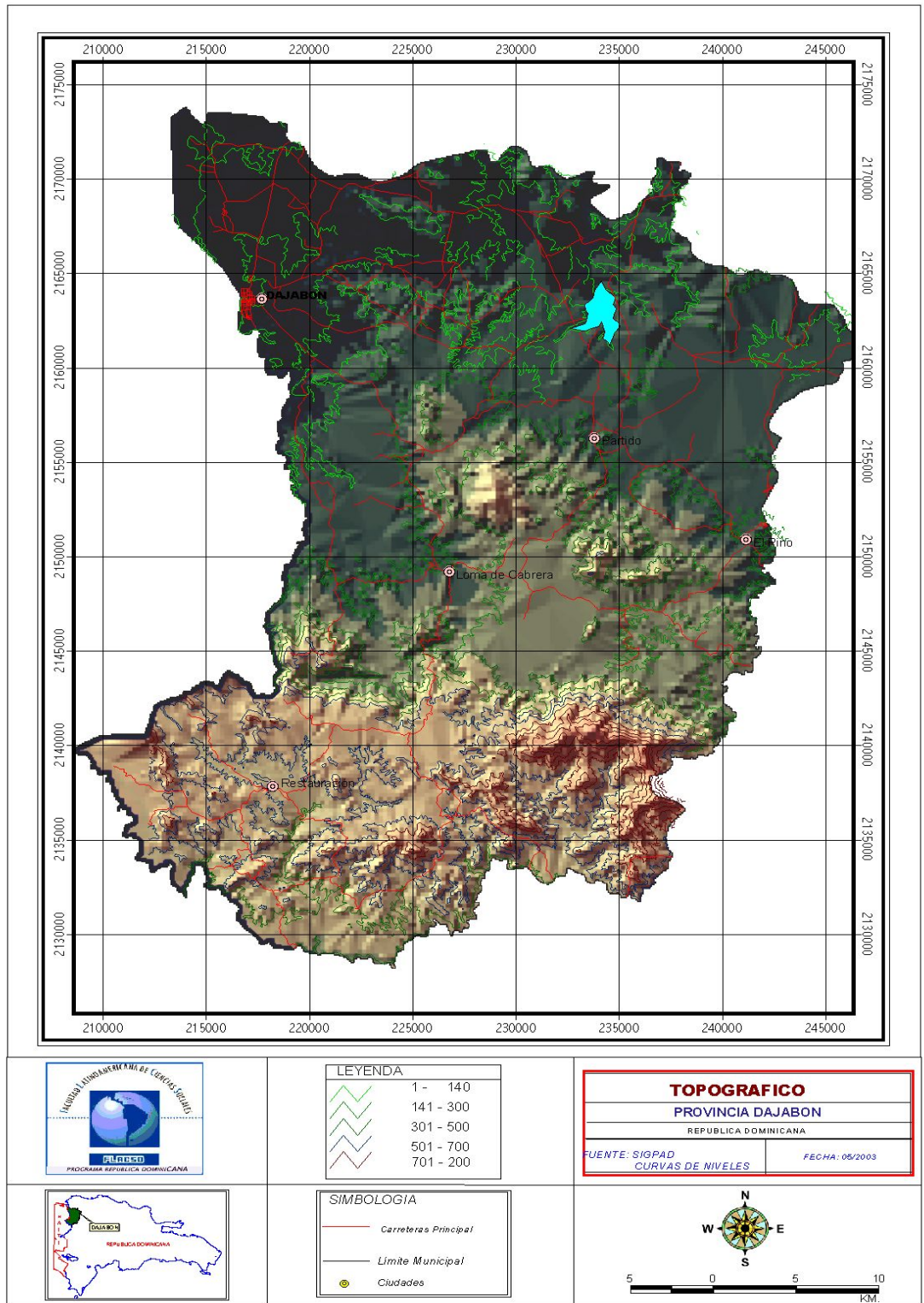
Mapa 2: división política provincia Dajabón.



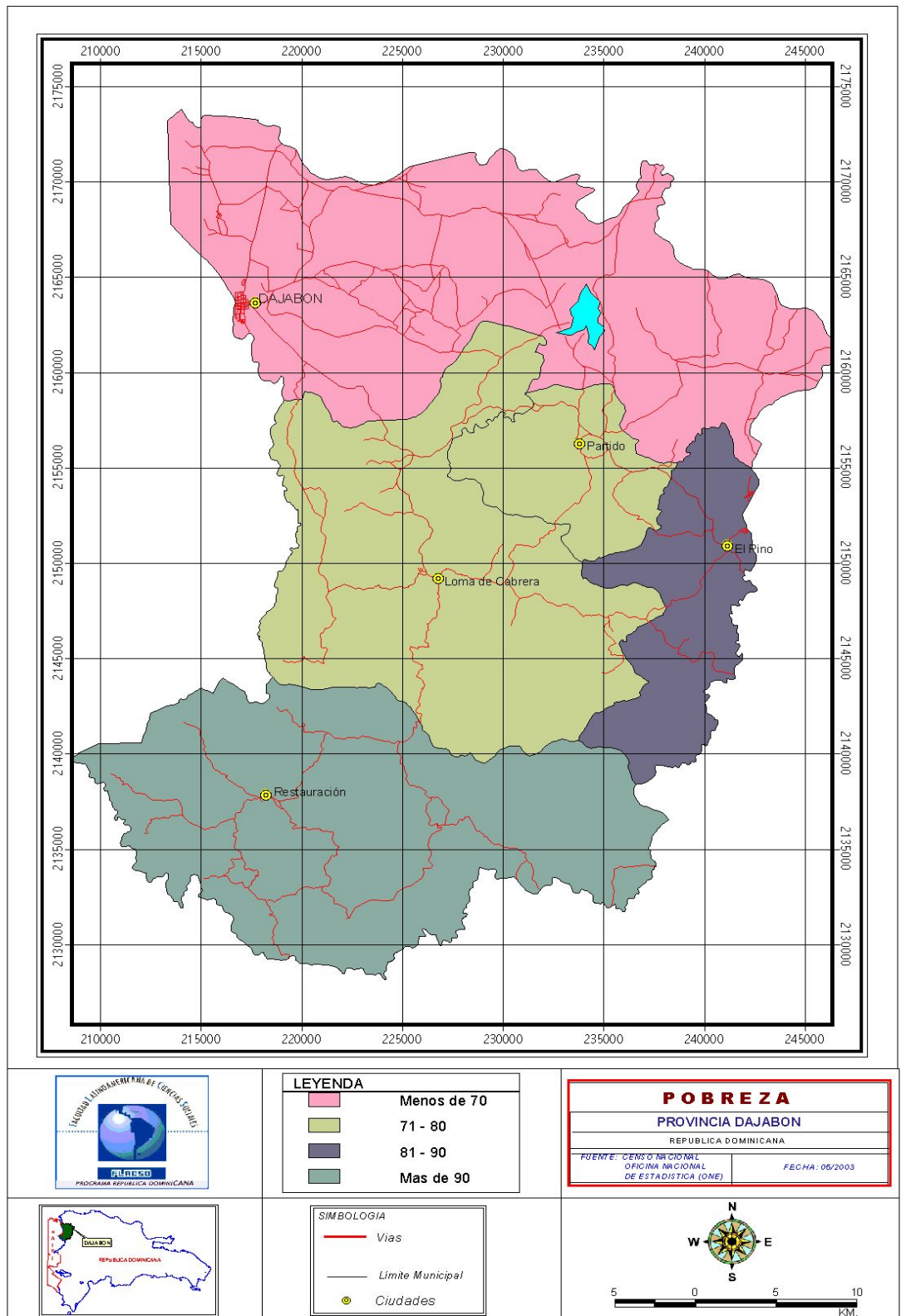
Mapa 3: Densidad demográfica provincia Dajabón



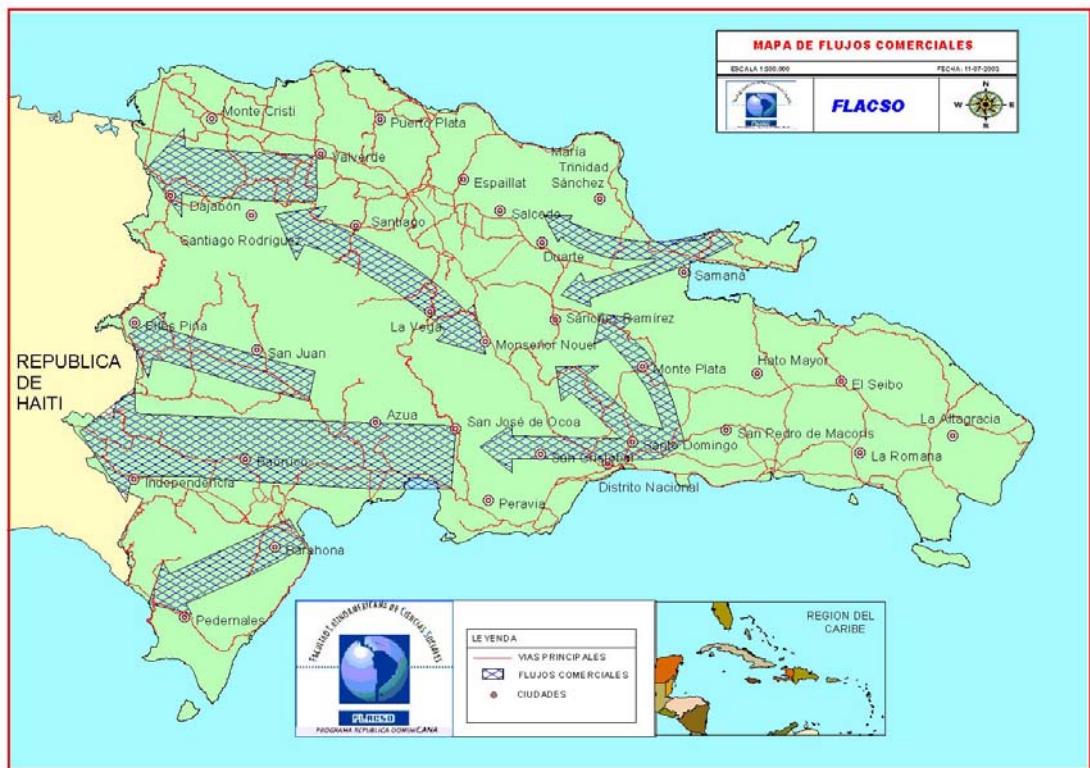
Mapa 4: Capacidad de usos de suelo en Dajabón.



Mapa 5: Topografía e hidrografía Dajabón.



**Mapa 6: Porcentajes de población pobre en la provincia de Dajabón.**



**Mapa 7: Flujos comerciales República Dominicana/Haití.**