

J Q C K E O M T E G J H X U
T P W I N S T I T U T O V G T X Y F
L I V Q L T R X P K C **O M G** B
S C Z W P Z G P Y A D A B M F A I

DESARROLLO DE LA FRONTERA DOMINICO-HAITIANA: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVA FUTURA

ACERCA DEL INSTITUTO OMG

El Instituto OMG fue fundado en el año 2008 con la meta de promover un pensamiento independiente y la formulación de estrategias en aspectos legales, relacionados con el desarrollo.

El Instituto OMG fue aprobado como un centro oficial para la formación y la investigación por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCYT) en noviembre de 2010, de conformidad con la legislación de la República Dominicana e inició sus programas de formación a finales del año 2011.

ACERCA DE LA PUBLICACION

La investigación es el pilar principal del Instituto OMG. La misión del Programa de Investigación del Instituto OMG es agregar valor a la sociedad mediante la investigación científica, orientada a la generación de propuestas de soluciones legales que contribuyan al desarrollo.

El Instituto publica en forma de reportes, *papers* y *briefings* las conclusiones de sus investigaciones para incentivar un pensamiento informado y crítico que contribuya al desarrollo del país.

Las opiniones, ideas, y conceptos expresados en las publicaciones del IOMG son independientes de sus entidades, miembros y patrocinadores relacionados y son basadas en un proceso riguroso de investigación.

República Dominicana y Haití comparten el territorio de una isla y se separan por una línea fronteriza que ha sido demarcada a lo largo de la historia de estos dos países. También comparten desafíos comunes que requieren de la atención de los sectores público y privado de ambas naciones. El propósito de este trabajo es realizar un acercamiento a la situación real vivida en la frontera con la República de Haití, una zona tradicionalmente deprimida y caracterizada por sus altos niveles de pobreza y bajos niveles de desarrollo humano. Este trabajo se dispone también a examinar la política de incentivos adoptada por la República Dominicana con el objetivo de dinamizar la zona fronteriza y a ofrecer un panorama general de la situación actual en torno al comercio binacional y transfronterizo. Se concluye examinando algunas perspectivas de desarrollo fronterizo que se vislumbran en la actualidad, a sabiendas de que la forma más adecuada de abordar estos problemas es desde un enfoque binacional, bajo el entendimiento, la cooperación y la búsqueda de estrategias comunes que impulsen el desarrollo.

DOS PAÍSES QUE COMPARTEN UNA ISLA

Dos Estados independientes comparten el territorio de la Isla de Santo Domingo, que forma parte del archipiélago de las Antillas Mayores, ubicada en la región del Caribe. La República Dominicana ocupa la parte oriental de la isla y tiene una superficie de 48,442 km² y la República de Haití la parte occidental con un territorio de 27,560 km². A pesar de su proximidad geográfica, estos dos países viven realidades muy distintas. Además de las marcadas divergencias culturales y lingüísticas, la República Dominicana y la República de Haití se distinguen por sus niveles de ingreso y desarrollo, según se aprecia en el cuadro resumen mostrado más abajo.

	República Dominicana	República de Haití
Población	10,5 millones ¹	10,4 millones ²
Idioma oficial	Español	Creole; Francés
Índice de Pobreza	40.4% ³	78% ⁴
Índice de Pobreza extrema	10,4% ⁵	56% ⁶
Índice de analfabetismo	8.2% ⁷	39.3% ⁸
INB per cápita en US	5,950 dólares ⁹	830 dólares ¹⁰
Producto Interno Bruto (PIB)	63.97 mil millones de dólares ¹¹	8.713 mil millones de dólares ¹²
Nivel de desarrollo humano	Lugar número 102 de 187 países ¹³	Lugar número 168 de 187 países ¹⁴

¹ BANCO MUNDIAL. República Dominicana [en línea] [Consulta: 5 de agosto de 2015] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/republica-dominicana>

² BANCO MUNDIAL. Haití. [en línea] [Consulta: 5 de agosto de 2015] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/republica-dominicana>

³ MORILLO, Antonio. *El Mapa de la pobreza en la República Dominicana 2014*. [en línea] Santo Domingo, 2014. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. P. 41. Disponible en: http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/mapa_pobreza/2014/Mapa%20de%20la%20pobreza%202014,%20informe%20general,%20editado%20final%20FINAL.pdf

⁴ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Informe país Haití. P.5 [Consulta: 3 de agosto de 2015] Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uepes/informe-pais/2015/Hait%C3%AD.pdf>

⁵ MORILLO, Antonio. *Ob. Cit.* P. 41.

⁶ *Informe país Haití. Ob. Cit.* P.5

⁷ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). Dominican Republic. En: The World Factbook [en línea]. CIA.gov [consulta: 6 agosto 2015]. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/dr.html>

⁸ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). Haití. En: The World Factbook [en línea]. CIA.gov [consulta: 6 agosto 2015]. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>

⁹ BANCO MUNDIAL. República Dominicana. *Ob. Cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*. [en línea] Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. New York. Communications Development Incorporated, 2014 [Consulta: 6 de agosto de 2015] Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>

¹⁴ *Ibid.*

U D P N V S U D R V K S P S Q A O R E L F W I I C J G H J O T Z X O
D R N N L P T J Q C K E O M T E G J H X U W B P M S V O G D M Y N N
O C I T P W I N S T I T U T O V G T X Y F M A I E S N D L P
R V K O L I V Q L T R X P K C O M G B X T S I D S O A A S
W C P N S C Z W P 7 G P Y A D A R M F A I S U H M I O A M W A X

LA FRONTERA DOMINICO-HAITIANA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

La frontera dominico-haitiana, su desarrollo y estado actual, son el producto de la historia de la isla de Santo Domingo. Su formación inicial data del Tratado de Aranjuez celebrado en 1777, en el cual España formalmente reconoció la posesión francesa en la parte oeste de la isla. Entre el siglo XVII y el fin del XVIII se estableció una frontera imperial-colonial caracterizada por la hegemonía de la parte francesa sobre la colonia española¹⁵.

Entre los años 1795 y 1856, ciertos acontecimientos históricos condujeron a la desaparición de la frontera y la consecuente unificación de la isla. Primero bajo el poder del imperio francés con la suscripción del Tratado de Basilea de 1795, mediante el cual España le cedía a Francia su colonia. Luego, bajo el dominio de la nueva República de Haití, que invadió la parte oriental de la isla por dos décadas (1822-1844)¹⁶. Si bien en 1844 las tropas haitianas abandonaron oficialmente el territorio dominicano, estas continuaron intentando regresar al país hasta 1856, cuando fueron derrotadas definitivamente por las dominicanas¹⁷.

El período comprendido desde 1856 hasta las primeras décadas del siglo XX, se caracterizó por la ausencia de conflictos territoriales y por el intenso intercambio comercial que se desarrolló en la frontera¹⁸. A partir de la cuarta década del siglo XX hasta fines de siglo, el Estado Dominicano tuvo una fuerte presencia en la frontera¹⁹, éste comenzó a imponer su soberanía sobre toda la jurisdicción nacional impulsando la delimitación de la frontera²⁰, la realización de importantes inversiones y la reafirmación de su dominio territorial por la vía de la fuerza²¹. También se caracterizó por el hermetismo de la frontera, admitiendo escasamente el movimiento de mercancías.

Desde los años noventa hasta la actualidad, se vive un proceso de transición hacia una frontera interdependiente, marcada por la preponderancia dominicana²². En la época contemporánea, disponemos de una frontera semi-abierta con flujos comerciales muy dinámicos principalmente informales, que benefician a ambos países.

LA ZONA FRONTERIZA Y SUS PRINCIPALES DESAFÍOS

La zona fronteriza en República Dominicana está compuesta por las provincias de Montecristi, Dajabón, Elías Piña, Independencia, Pedernales, Bahoruco y Santiago Rodríguez. Se caracteriza por tener una baja densidad poblacional, lo cual se atribuye a la situación generalizada de pobreza que en ella predomina, mostrando niveles más altos de pobreza que el promedio nacional²³.

De las 7 provincias que conforman la zona fronteriza, 6 se encuentran entre las 10 provincias con mayores niveles de pobreza del país²⁴, siendo Elías Piña la más afectada con un porcentaje del 76.1%. Se ha calculado que en la zona fronteriza, el 64% de los

¹⁵ DILLA, Haroldo. CARMONA, Clarissa. *Notas para la historia de la frontera dominico haitiana*. En: DILLA, Haroldo; Stervins, Alexis; Antoine, Max, et. al. La frontera dominico-haitiana. [en línea] Santo Domingo, Editora Manatí, ISBN: 978-9945-8604-3-6, 356 p. [Consulta: 5 de agosto de 2015] Disponible en: https://www.academia.edu/8217566/La_frontera_dominico_haitiana_un_estudio_multidisciplinario

¹⁶ DILLA, Haroldo. CARMONA, Clarissa. *Ob. Cit.* P.36

¹⁷ DILLA, Haroldo. CARMONA, Clarissa. *Ob. Cit.* P.49

¹⁸ DILLA, Haroldo. CARMONA, Clarissa. *Ob. Cit.* P.36

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ DILLA ALFONSO, Haroldo. *La apertura comercial transfronteriza: oportunidades y obstáculos para el desarrollo local en la provincia de Elías Piña*. En: *Apertura comercial y sostenibilidad fiscal*. República Dominicana: Editora Alfa y Omega, 2012. pp. 22-92 ISBN: 978-9945-8696-9-9. p. 34

²¹ Se documenta que el Dictador Rafael Leonidas Trujillo ordenó la matanza de miles de haitianos, se estima que fueron entre 10,000 y 20,000.

²² DILLA, Haroldo. CARMONA, Clarissa. *Ob. Cit.* P.37

²³ Un 54% de la población vive en la pobreza y cerca de un 28% vive en la pobreza extrema, lo cual corresponde al doble del promedio nacional.

²⁴ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). *Análisis de Desempeño Económico y Social 2012*. [en línea] Santo Domingo, 2015. [Consulta: 1 de agosto de 2015] Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/analisis-economico-social-2012.pdf>. La más pobre de todas las provincias dominicanas es Elías Piña (76.1%), luego le sigue Independencia (68.4%) y Bahoruco (62.7%). También se encuentran entre las 10 más pobres Pedernales (60.6%), Dajabón (60.5%) y Monte Cristi (57.1%)

hogares vive en la pobreza y el 23% en la pobreza extrema²⁵. Esta situación se encuentra de la mano con un limitado acceso de su población a servicios elementales como el agua por tubería, la electricidad y el servicio sanitario.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mide el Índice de Desarrollo Humano a nivel provincial (IDHp). Este indicador se estudia en base a los logros de la población de las provincias del país en tres dimensiones: vida larga y saludable, educación y nivel de ingresos. El estudio clasificó las provincias dominicanas según su nivel de desarrollo relativo, habiendo constatado que las provincias fronterizas se encuentran todas ya sea en el renglón de Desarrollo Humano medio bajo (en el caso de Dajabón, Montecristi y Santiago Rodríguez) o en el de Desarrollo Humano bajo (en el caso de Elías Piña, Independencia, Pedernales y Bahoruco).²⁶

La deficiencia en la educación es uno de los principales desafíos de la zona fronteriza que muestra altos niveles de analfabetismo y bajos niveles de escolaridad. Se ha puesto en evidencia que en todas las provincias próximas a la frontera, el analfabetismo es mayor que el reportado a nivel nacional y que entre el 13% y el 19% de los hogares de la zona albergan niños que no asisten a la escuela²⁷. La ejecución del Programa "Quisqueya Aprende Contigo" de la presente administración de gobierno (2012-2016) está reduciendo aceleradamente los niveles de analfabetismo y busca al término del mismo su erradicación total.

La zona fronteriza se ve afectada además por una preocupante degradación medioambiental. Es conocida la crisis crónica que enfrenta el medio ambiente del vecino país, cuya superficie forestal alcanza apenas del 2 al 4% de su territorio. El caso dominicano es sustancialmente mejor, la superficie forestal alcanzando casi el 40% del territorio. Sin embargo, ello no ha evitado que la zona fronteriza dominicana se vea afectada por una producción y comercio transfronterizo ilegal de carbón. El carbón obtenido en la República Dominicana en su mayoría es conducido a Haití para satisfacer la alta demanda de dicho país, siendo el 75% de su población aún dependiente de la leña y el carbón para sus necesidades cotidianas de energía²⁸.

Esta situación, acompañada de la carencia de políticas públicas orientadas al desarrollo de la zona fronteriza, la ausencia de planificación y la limitada participación de los múltiples organismos estatales²⁹ que tienen como misión promover el desarrollo y fortalecimiento de la zona fronteriza, han hecho que esta zona se constituya en un real freno al desarrollo de la República Dominicana.

LA LEY NO. 28-01 QUE CREA UNA ZONA ESPECIAL DE DESARROLLO FRONTERIZO

Desde la Constitución de 1955, todas las constituciones dominicanas hasta la actualidad han declarado de supremo interés nacional el desarrollo económico y social de la zona fronteriza y ordenan a los poderes públicos la ejecución de políticas para incentivar su desarrollo³⁰. Acogiéndose a este mandato constitucional, a través de los

²⁵ DILLA, Haroldo. *Los cambios sociales y demográficos en la frontera*. En: DILLA, Haroldo; Stervins, Alexis; Antoine, Max, et. al. La frontera dominico-haitiana. [en línea] Santo Domingo, Editora Manatí, ISBN: 978-9945-8604-3-6, 356 p. [Consulta: 5 de agosto de 2015] Disponible en: https://www.academia.edu/8217566/La_frontera_dominico_haitiana_un_estudio_multidisciplinario

²⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Mapa de desarrollo humano de la República Dominicana*. [en línea] Santo Domingo, Junio 2015. ISBN: 978-9945-8741-8-1 Disponible en: http://www.do.undp.org/content/dam/dominican_republic/docs/odh/publicaciones/pnud_do_mapaDHRD.pdf, P.59

²⁷ DILLA, Haroldo. "Los cambios sociales y demográficos en la frontera". *Ob. Cit.* P.156 y 157

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). *Haiti- República Dominicana. Desafíos ambientales en la zona fronteriza*. [en línea] Junio 2013. Disponible en: http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Haiti-DomRep_border_zone_SP.pdf

²⁹ Además de la presencia militar en la frontera, existen otros organismos del Estado creados para promover el desarrollo de la zona Fronteriza: la Dirección General de Desarrollo Fronterizo, el Consejo Nacional de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores (CNF) y el Consejo de Coordinación de la Zona especial de Desarrollo Fronterizo.

³⁰ El artículo 10 de la Constitución dominicana vigente declara de supremo interés nacional el desarrollo económico, social y turístico de la zona fronteriza y compromete a los poderes públicos a elaborar y ejecutar políticas que conduzcan a estos objetivos.

años se han desarrollado diferentes iniciativas dirigidas al desarrollo fronterizo, tales como la creación de la Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF) mediante el Decreto No.443-00, siendo la más reciente de las disposiciones dictadas a estos fines la Ley No. 28-01 que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

La Ley No. 28-01 prevé una serie de facilidades para las empresas que se instalen en esta zona que sirven como incentivo a la inversión. El propósito es que la zona fronteriza pueda dinamizarse y convertirse en fuente de riqueza y de generación de empleo. Entre los beneficios contemplados en la indicada ley a favor de las empresas fronterizas, se concede la exención del 100% del pago de impuestos y aranceles aduaneros sobre materias primas, equipos y maquinarias, así como de cualquier tipo de impuesto y el 50% en el pago de libertad de tránsito y uso de puertos y aeropuertos por un período de 20 años. Esta norma ha recibido importantes críticas por parte de diversos sectores y ha conducido a varias acciones en justicia, en las cuales los accionantes cuestionaron su conformidad a la Constitución.

En el 2005 una entidad privada interpuso un recurso de inconstitucionalidad en contra de dicha ley, alegando esencialmente que esta resulta contraria al principio de igualdad, que crea una competencia desleal y que favorece la creación de un monopolio de las empresas radicadas en la zona fronteriza. La Suprema Corte de Justicia, mediante Sentencia del 2 de marzo de 2005³¹, rechazó la acción y declaró la norma conforme a la Constitución, al considerar que los incentivos fiscales otorgados por la ley compensan el sacrificio del empresario de instalarse en una zona deprimida y que dicha norma no contradice los principios alegados por el recurrente.

No obstante haber sido declarada constitucional, la ley fue modificada en el 2005 mediante la Ley 236-05. Esta norma restringió el ámbito de aplicación de los beneficios concedidos a las empresas fronterizas. Entre las restricciones incorporadas, dispuso que las transferencias de bienes y servicios realizadas por las empresas fronterizas están sujetas al pago del ITBIS³² y que los bienes derivados del alcohol y el tabaco producidos y transferidos por dichas empresas, están sujetos al pago del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). De igual modo, la Ley 236-05 impuso como condición para que las empresas puedan beneficiarse de las exenciones arancelarias a la importación de materias primas e insumos, que estos sean sometidos a procesos de transformación sustancial en el país (excluyendo así de los beneficios el empaque, reempaque, envasado, mezcla, molienda y refinamiento). Aclaró además que salvo la importación de bienes de capital, las importaciones que realicen estas empresas deberán pagar comisión cambiaria.

Reaccionando ante la variación de los beneficios fiscales que lleva a cabo la Ley 236-05, la Asociación Dominicana de Empresas Fronterizas (ADEFRO) interpuso una acción directa en inconstitucionalidad en contra del artículo 1 de la Ley No. 236-05. La Asociación alegó que la supresión de beneficios fiscales que realiza esta norma resulta contraria al principio de irretroactividad de la ley, el cual implica que una ley nueva no pueda regir situaciones jurídicas nacidas antes de su promulgación. Sostuvo además que la nueva ley viola el principio de seguridad jurídica y confianza legítima. Dando razón a los accionantes, la Suprema Corte de Justicia mediante sentencia del 7 de marzo de 2007, declaró no conforme a la Constitución el artículo 1 de la ley, que incorpora las restricciones a los beneficios acordados a las empresas fronterizas.

Otras entidades del sector privado, como la Asociación de Industrias de la República Dominicana (AIRD), han conducido también acciones en justicia atacando la constitucionalidad de esta norma ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, todas

³¹ Sentencia de la SCJ dictada el 2 de marzo de 2005, B.J. 1132

³² Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios

las decisiones rendidas en la materia han mantenido el precedente sentado por la Suprema Corte de Justicia en el 2005³³ que reconoció su conformidad a la Constitución, prevaleciendo en la actualidad la voluntad del legislador de 2001, que adoptó el régimen amplio de beneficios a favor de las empresas fronterizas.

EL IMPACTO DE LA LEY 28-01

Se ha medido el impacto de la ley desde su promulgación en el 2001, advirtiéndose que en el 2014 “había 95 empresas activas bajo el amparo de esta norma, distribuidas en las siete provincias; se había reportado la creación de 9,774 empleos directos y una inversión de \$14,913 millones de pesos dominicanos”³⁴. De igual modo, se ha señalado que “las 95 empresas activas bajo el amparo de la Ley corresponden a tres sectores productivos o económicos: agroindustrial (54 empresas), manufacturero (19 empresas) y de servicios (22 empresas)”³⁵. Las cifras anteriores evidencian que la ley tiene un real potencial de impactar positivamente en el desarrollo de la inversión en la zona fronteriza, pero que todavía no ha logrado hacerlo al nivel deseado.

Se ha argumentado que la ley no toma en cuenta las condiciones especiales de cada provincia que determinan la realización de inversiones. Lo anterior pudiera explicar que han resultado más favorecidas de su aplicación las provincias fronterizas del norte con el 86% de las empresas, mientras que solo el 14% radica en el suroeste³⁶. Ello explica también que existe una marcada diferencia de avance económico entre las regiones norte y sur de la frontera dominicana, inclinando la balanza de manera significativa hacia las provincias del norte³⁷. Esta experiencia muestra el impacto positivo que ha tenido la ley en la zona norte. Sin embargo, evidencia también que haría falta incorporar otros incentivos para que las empresas se instalen en la zona sur y que la Ley 28-01 debería ir acompañada de políticas de inversión pública, de mejoramiento de infraestructura y de servicios públicos en dicha zona.

EL COMERCIO INTERNACIONAL Y TRANSFRONTERIZO

Entre República Dominicana y Haití existe una dinámica comercial muy fluida, que se manifiesta a través de diversas formas de intercambio. Entre los de mayor impacto podemos mencionar el *comercio internacional*, que corresponde al flujo formal de importaciones y exportaciones entre estos países. Para ambos, el comercio internacional es de suma importancia. En el año 2011, Haití era el segundo socio comercial más importante de la República Dominicana. De igual modo, nuestro país es el tercer destino de exportación más importante de Haití.³⁸

Por otro lado, el *comercio transfronterizo*, es probablemente la actividad económica de mayor impacto en la frontera. Es el conjunto de intercambios comerciales mayormente informales, que ocurre en los mercados binacionales celebrados en las ciudades fronterizas. Estas ferias se iniciaron a partir de un relajamiento de los controles fronterizos por parte del gobierno dominicano³⁹ y en respuesta a las necesidades de alimento de Haití, que en 1993 enfrentaba un embargo comercial impuesto por las Naciones Unidas, lo que condujo al gobierno dominicano a autorizar la asistencia de los

³³ TC 253/14 del 29 de octubre de 2014 y TC 184/14 del 15 de agosto de 2014

³⁴ ROA, Gleidys. Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso. En Observatorio Político Dominicano. [en línea] <http://www.opd.org.do/> [Consulta: 31 de julio de 2015] Disponible en: <http://www.opd.org.do/index.php/analisis-politicas-publicas/1996-balance-de-la-ley-de-desarrollo-fronterizo-entre-el-olvido-y-la-necesidad-de-progreso>.

³⁵ ROA, Gleidys. *Ob. Cit.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ PNUMA. *Op. Cit.* p. 44

³⁹ Decreto No. 152-87, dictado por el Dr. Joaquín Balaguer que reestablece el tránsito terrestre a través de la frontera dominico-haitiana a partir del 1ero de abril de 1987 y deroga el Decreto No. 1612-67 que suspende temporalmente el tránsito terrestre en general, a través de la frontera dominico-haitiana.

haitianos a las ferias comerciales que se celebraban en Dajabón⁴⁰. A partir de este momento, quedó en vigencia esta práctica que ha aumentado significativamente en el tiempo, llegando actualmente a un total de 14 mercados a lo largo de toda la frontera.

Los mercados transfronterizos se desarrollaron sin que existiera ningún régimen jurídico que los regule y sin un sistema de registro que permita cuantificar con precisión el valor del intercambio comercial que se produce. Si bien la ausencia de regulación no ha impedido su crecimiento y dinamismo, esta ha traído consigo un cierto número de obstáculos, como el escaso sistema de seguridad para el comercio⁴¹ y la ausencia de logística y organización.

En el 2011 se promulgó la Ley 216-11 que tiene por objeto regular el sistema de mercados de bienes y servicios desarrollados en los municipios de la frontera. Esta norma contempla una serie de medidas para organizar el funcionamiento de los mercados binacionales. Ordena que los comerciantes que participen deberán ser autorizados mediante una licencia que se obtiene a cambio del pago de un arbitrio. La ley designa al Concejo municipal de los municipios fronterizos como órgano regulador de los mercados, encargado de su logística y operación. De igual modo, esta disposición pone a cargo de los alcaldes de los ayuntamientos fronterizos el control de calidad y sanitario en los mercados y los manda a velar por el cumplimiento de las leyes relativas al medio ambiente. Sin embargo, se ha denunciado la escasa aplicación de esta ley, lo cual se evidencia por el desorden, la inseguridad y el limitado control en que se desenvuelven los mercados en la actualidad.

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO FRONTERIZO

Tanto la República Dominicana como Haití están conscientes de la necesidad de impulsar la frontera hacia un proceso de crecimiento que permita aprovechar su potencial y elevar la calidad de vida de la población fronteriza.

En el caso dominicano, la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END 2030) núm. 1-12, que establece un proyecto de nación a largo plazo, contempla una serie de iniciativas encaminadas a promover el desarrollo sostenible de la zona fronteriza. Estas iniciativas pretenden principalmente tomar en consideración las especificidades de la zona fronteriza para impulsar su auto sostenibilidad, fomentar el desarrollo del comercio fronterizo y procurar la preservación del medio ambiente de esta zona.

En consonancia con la END 2030, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, conjuntamente con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, trabaja actualmente en la elaboración de planes de desarrollo para todas las provincias de la República Dominicana. El propósito es identificar oportunidades de desarrollo económico y social en las provincias y sus municipios⁴². En tal sentido, las provincias fronterizas contarán próximamente con planes de desarrollo productivo locales, que orientarán el patrón de desarrollo de los clusters productivos en las mismas e impulsarán proyectos estratégicos de gran significación para el desarrollo económico y social.

Resulta pertinente destacar la iniciativa de grupos empresariales que han desarrollado importantes empresas en la zona fronteriza contribuyendo a impulsar su dinamismo.

⁴⁰ DILLA, Haroldo; OXHORN, Philip; DE JESUS, Sobeida; DIAZ, Johnse. *Oportunidades y obstáculos para el desarrollo local en la frontera dominico-haitiana: el caso de Dajabón*. [en línea] 2004. Disponible en: <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/26818/1/119591.pdf>

⁴¹ Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). *Estudio Sobre el Comercio Fronterizo entre República Dominicana y la República de Haití: Propuesta para la Formalización y Humanización del Mercado Binacional de República de Haití y República Dominicana*. P.61 y 62

⁴² Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (Mepyd). *Mepyd hará estudio para potenciar el desarrollo regional en R.D.* En: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (Mepyd). [en línea] [Consulta: 1 de agosto de 2015] Disponible en: <http://economia.gob.do/mepyd/noticias/mepyd-hara-estudio-para-potenciar-el-desarrollo-regional-en-rd/>

Tal es el caso de la Industria San Miguel del Caribe instalada en Santiago Rodríguez, una empresa que se dedica a la producción de bebidas gaseosas bajo la marca de Kola Real. Otro ejemplo es el Grupo Macapi, radicado en Elías Pina y dedicado a la cosecha y comercialización de productos agroindustriales. Resulta importante subrayar también la iniciativa desarrollada por el Grupo M, una empresa dominicana de manufactura textil, instalada propiamente en territorio haitiano. A raíz de esta empresa, se estima la creación de alrededor de 10,000 empleos en Juana Méndez⁴³ y se reconoce la puesta en marcha de una serie de actividades de naturaleza social y cultural que benefician a jóvenes de ambos países en la zona fronteriza.

La experiencia del Grupo M instalado en la zona fronteriza, ha significado el inicio y la motivación de un gran Proyecto Binacional que se encuentra actualmente en proceso de desarrollo. Integrantes de los sectores privados de República Dominicana y Haití, apoyados por los gobiernos de ambos países, se han organizado para ejecutar una iniciativa de desarrollo binacional que podría impactar significativamente la zona fronteriza de ambos países. El proyecto es liderado por el Consejo Económico Binacional Quisqueya y tiene vocación de desarrollarse a lo largo de toda la frontera en 4 áreas geográficas que incluyen el desarrollo de proyectos particulares en los sectores de manufactura y logística; generación y almacenamiento de energía hidráulica y eólica; agricultura y turismo. Esta iniciativa procura dinamizar la producción en la zona fronteriza y contribuir a la creación de empleos y a la mejoría de las condiciones de vida de la población fronteriza, todo lo cual se ha concebido con un enfoque de preservación del medio ambiente.

El desarrollo de la zona fronteriza tiene un potencial importante en el ámbito del comercio, cuyo crecimiento y dinamismo ha quedado demostrado. En lo relativo al comercio transfronterizo, convendría que se adopten políticas públicas encaminadas a su formalización y hacia el mejoramiento de la infraestructura y la institucionalización del mercado binacional. En lo concerniente al comercio internacional, resultaría pertinente tomar medidas encaminadas a la regularización de los flujos comerciales entre estos dos países y a imprimirles mayor transparencia.

En adición a lo anterior, como parte de la agenda binacional entre República Dominicana y Haití se deberían promover estrategias conjuntas para enfrentar los graves problemas comunes que afectan estos dos países orientados al cumplimiento de la Agenda Post 2015 y conforme a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, acordados por las naciones del mundo en el presente año 2015.

⁴³ Periódico Acento. Miles de dominicanos y haitianos trabajan zona franca de Grupo M en Ouanaminthe. En: Periódico Acento [en línea]
[Consulta: 29 de julio de 2015] Disponible en: <http://acento.com.do/2015/economia/8262013-miles-de-dominicanos-y-haitianos-trabajan-zona-franca-de-grupo-m-en-ouanaminthe/>

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN:

República Dominicana. Ley 1-12, de 25 de enero, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. *Gaceta Oficial*, 26 de enero de 2012, núm. 10656

República Dominicana. Ley 216-11, de 31 de agosto, que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana. *Gaceta Oficial*, 14 de septiembre de 2011, núm. 10636.

República Dominicana. Ley 236-05 que modifica la Ley 28-01 sobre Zona Especial de Desarrollo Fronterizo del 19 de mayo de 2005.

República Dominicana. Ley 28-01, del 1ro. de febrero, que crea una Zona Especial de Desarrollo Fronterizo, que abarca las provincias de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecriti, Santiago Rodríguez y Bahoruco. *Gaceta Oficial* núm. 10072.

República Dominicana. Decreto Núm.443-00 que crea la Dirección General de Desarrollo Fronterizo, adscrita al Poder Ejecutivo y designa al Agron. Leonidas Ignacio Caraballo Caba, Director General, del 16 de agosto de 2000.

República Dominicana. Decreto Núm. 152-87, de 1ro. de abril, por el que se restablece el tránsito terrestre a través de la frontera dominico-haitiana.

República Dominicana. Decreto Núm. 1612, por el que se suspende temporalmente el tránsito terrestre en general a través de la frontera dominico-haitiana. *Gaceta Oficial*, 31 de agosto de 1967, núm. 9049.

República Dominicana. Decreto Núm. 539-05, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley No. 28-01, que crea la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo.

JURISPRUDENCIA:

República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/0184/14, de 15 de agosto.

República Dominicana. Tribunal Constitucional. Sentencia TC/253/14, de 29 de octubre.

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. Boletín Judicial Número 1132. Sentencia Número 2, del 2 de marzo de 2005.

República Dominicana. Suprema Corte de Justicia. Boletín Judicial Número 1156. Sentencia Número 1, del 7 de marzo de 2007.

LIBROS Y SIMILARES PUBLICADOS SEPARADAMENTE:

ACADEMIA DOMINICANA DE LA HISTORIA. *Historia general del pueblo dominicano*. La dictadura de Trujillo (1930-1961). Tomo V. Coordinado por Roberto Cassá. Santo Domingo: Editora Búho, S.R.L., 2014. ISBN: 978-9945-8914-6-1.

AMERICAN CHAMBER OF COMERCE OF THE DOMINICAN REPUBLIC (AMCHAMDR). *Guía del Inversionista*. Tercera edición. República Dominicana: 2014.

CENTRO DE EXPORTACIÓN E INVERSIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (CEI-RD). *Estudio Sobre el Comercio Fronterizo entre República Dominicana y la República de Haití: Propuesta para la Formalización y Humanización del Mercado Binacional de República de Haití y República Dominicana*.

CENTRO DE EXPORTACIÓN E INVERSIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (CEI-RD). *Primer censo de vendedores y segunda encuesta de compradores del mercado binacional en la zona fronteriza de la República Dominicana y la República de Haití 2010*. 2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama económico y social de la comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños, 2014*. Chile: Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2015.

DILLA, Haroldo; OXHORN, Philip; DE JESÚS, Sobeida; DÍAZ, Johnse. *Oportunidades y obstáculos para el desarrollo local en la frontera haitiano-dominicana: el caso de Dajabón*. 2004.

DILLA ALFONSO, Haroldo; ALEXIS, Stervins; ANTOINE, Max; CARMONA, Clarissa; et al. *La frontera dominico-haitiana*. Santo Domingo: Editora Manatí, 2010. ISBN: 978-9945-8604-3-6.

INSTITUTO LIBERTAD Y DEMOCRACIA (ILD). *Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe*. Reporte de la investigación en República Dominicana. Perú.

MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (MEPyD). *Análisis del desempeño económico y social de República Dominicana 2012*. República Dominicana: 2015.

MORILLO PÉREZ, Antonio. *El mapa de la pobreza en la República Dominicana 2014*. Informe General. Santo Domingo: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), 2014.

MOYA PONS, Frank. *Manual de historia dominicana*. 11va. Edición. Santo Domingo: Editora Centenario, 1997. ISBN: 84-399-7681-X.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE). *IX Censo nacional de población y vivienda 2010*. Características del entorno de la vivienda y el hogar. Vol. VII. Santo Domingo: abril 2013.

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE). *Dominicana en cifras 2014*. Santo Domingo: 2014.

PNUD. *Apoyo a la Comisión Mixta Bilateral dominico-haitiana y su Secretaría Ejecutiva en República Dominicana*.

PNUD. *Proyecto "Desarrollo local transfronterizo en acompañamiento al programa Binacional"*. 2012.

PNUD. *Rapport OMD: Objectifs du millénaire pour le développement 2013*. Haiti un nouveau regard. Haiti: Programme des Nations Unies pour le développement, 2014.

PNUMA. *Haití-República Dominicana: desafíos ambientales en la zona fronteriza*. Francia: PNUMA, 2013. ISBN: 978-92-807-3343-3.

ROA CHALAS, Greidys Joel. *Balance de la Ley de Desarrollo Fronterizo: entre el olvido y la necesidad de progreso*. Unidad de Políticas Públicas. Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano, 2015.

CONTRIBUCIONES DENTRO DE LIBROS O SIMILARES:

DILLA ALFONSO, Haroldo. La apertura comercial transfronteriza: oportunidades y obstáculos para el desarrollo local en la provincia de Elías Piña. En: *Apertura comercial y sostenibilidad fiscal*. República Dominicana: Editora Alfa y Omega, 2012. pp. 22-92 ISBN: 978-9945-8696-9-9.

PUBLICACIÓN SERIADAS:

CANALES, Alejandro I.; VARGAS BECERRA, Patricia N.; MONTIEL ARMAS, Israel. *Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y la República Dominicana*. Serie población y desarrollo. Chile: Organización de las Naciones Unidas, 2010. ISSN: 1680-8991. ISBN: 978-92-1-323442-6.

CONTRIBUCIONES DENTRO DE PUBLICACIONES SERIADAS:

DIARIO LIBRE. República Dominicana y Haití sostienen encuentro en el marco del diálogo binacional. En: *Diario Libre* [en línea]. DiarioLibre.com, 2015 [consulta: 10 junio 2015]. Disponible en: http://www.diariolibre.com/noticias/2015/05/28/i1168851_repblica-dominicana-hait-sostienen-encuentro-marco-del-dilogo-binacional.html

DIARIO LIBRE. Mercados fronterizos: comercio entre el caos. En: *Diario Libre* [en línea]. DiarioLibre.com, 2015 [consulta: 10 junio 2015]. Disponible en: http://www.diariolibre.com/noticias/2015/05/25/i1144231_mercados-fronterizos-comercio-entre-caos.html

DIARIO LIBRE. La desigual producción fronteriza. En: *Diario Libre* [en línea]. DiarioLibre.com, 2015 [consulta: 17 junio 2015]. Disponible en: http://www.diariolibre.com/destacada/2015/05/27/i1143781_desigual-produccion-fronteriza.html

DIARIO LIBRE. La ley que no alienta la economía. En: *Diario Libre* [en línea]. DiarioLibre.com, 2015 [consulta: 10 junio 2015]. Disponible en: http://www.diariolibre.com/destacada/2015/05/28/i1143811_ley-que-alienta-economia.html

DIARIO LIBRE. Los pueblos que viven en la escasez. En: *Diario Libre* [en línea]. DiarioLibre.com, 2015 [consulta: 17 junio 2015]. Disponible en: http://www.diariolibre.com/destacada/2015/05/19/i1144211_los-pueblos-que-viven-escasez.html

ESTÉVEZ, William; SANTANA, Ricardo. Haití cierra su frontera afectando el mercado binacional mientras que en los alrededores del mercado y en la frontera ha sido apostado un amplio dispositivo militar. En: *Listín Diario* [en línea]. Listindiario.com, 2015 [consulta: 10 de julio de 2015]. Disponible en: <http://listindiario.com/la-republica/2015/06/27/377959/hait-cierra-su-frontera-afectando-el-mercado-binacional>

HERRERA, Dalton. Los gobiernos de RD y Haití reforzarán lazos binacionales. En: *Listín Diario* [en línea]. ListinDiario.com, 2015 [consulta: 10 junio 2015]. Disponible en: <http://www.listindiario.com/la-republica/2015/05/28/368799/los-gobiernos-de-rd-y-hait-reforzarn-lazos-binacionales>

LISTÍN DIARIO. Proyecto Binacional a Punto de Comenzar. En: *Listín Diario* [en línea]. 3 de julio de 2015. Listindiario.com, 2015 [consulta: 10 de julio de 2015]. Disponible en: <http://www.listindiario.com/economia/2015/07/03/378759/proyecto-binacional-a-punto-de-comenzar>

TORIBIO, Juan. Acuerdos binacionales de mercados y la economía subterránea dominico-haitiana. En: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. España: 2011. Núm. 26, año 13. pp. 46-67. ISSN: 234-2199.

VIDAL RODRÍGUEZ, Tomás. Haitianos deforestan zona fronteriza RD. En: *El Nacional* [en línea]. ElNacional.com.do, 2015 [consulta: 17 junio 2015]. Disponible en: <http://elnacional.com.do/haitianos-deforestan-zona-fronteriza-rd/>

CONTRIBUCIONES CONCRETAS O PARTES DE UN SITIO WEB:

ASOCIACIÓN DE INDUSTRIAS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Posición del sector industrial sobre la modificación de la Ley 28-01. En: *Acento* [en línea]. Acento.com.do, 2013 [consulta: 18 junio 2015]. Disponible en: <http://acento.com.do/wp-content/uploads/AIRD-2801.pdf>

CARICOM. Caricom Member States. En: *Caribbean Community Secretariat* [en línea]. Caricom.org [consulta: 16 julio de 2015]. Disponible en: http://www.caricom.org/jsp/community/member_states.jsp?menu=community

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). Dominican Republic. En: *The World Factbook* [en línea]. CIA.gov [consulta: 6 agosto 2015]. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/dr.html>

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). Haiti. En: *The World Factbook* [en línea]. CIA.gov [consulta: 6 agosto 2015]. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>

DGDF. *Quiénes somos* [en línea]. Dirección General de Desarrollo Fronterizo. República Dominicana: 2013. [consulta: 7 junio 2015]. Disponible en: <http://dgdg.gov.do/quienes-somos/>

TRINIDAD, Jhonny. República Dominicana reformulará política zona fronteriza. En: *Al Momento* [en línea]. AlMomento.net, 2015 [consulta: 17 junio 2015]. Disponible en: <http://almomento.net/rd-reformulara-politica-zona-fronteriza/74053>

AUDIOVISUALES:

“Mercado binacional” [documental] Dirigido por ALMONTE, Walkiria. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=je5_qjWw6Jo