

LA CUESTION HAITIANA EN SANTO DOMINGO

**Wilfredo Lozano
(Editor)**

FLACSO - Biblioteca



FLACSO

 **North-South Center**
UNIVERSITY OF MIAMI

Migración
Internacional,
Desarrollo
y Relaciones
Inter-Estatales
entre
Haití y
República
Dominicana

LA CUESTION HAITIANA EN SANTO DOMINGO

*Migración Internacional, Desarrollo y Relaciones
Inter-Estatales entre Haití y República Dominicana*

UNIVERSIDAD DE MIAMI

LA CUESTION HAITIANA EN SANTO DOMINGO

**Migración Internacional, Desarrollo
y Relaciones Inter-Estatales entre Haití y República Dominicana**

Wilfredo Lozano
Editor

**Carmen Cedeño
Carolle Charles
André Corten
Carlos Dore
Christian Girault
Cary Héctor
Fernando Houellmont Despradel
Wilfredo Lozano
Frank Moya Pons
Max Puig
Rubén Silié
Ramón Antonio Veras**



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Programa República Dominicana**

Centro Norte-Sur, Universidad de Miami

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Programa República Dominicana
Apdo. Postal 332-9
Santo Domingo, República Dominicana
Tel.: (809) 541-1162
Fax: (809) 541-1162

La cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y República Dominicana / Carmen Cedeño ... [et al.]; Wilfredo Lozano, ed. Santo Domingo: FLACSO: Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, 1993.

293 p.

1. República Dominicana - Emigración e inmigración. 2. Haití - Emigración e inmigración. 3. República Dominicana - Relaciones con Haití. 4. Haití - Relaciones con República Dominicana. I. Cedeño, Carmen. II. Lozano, Wilfredo, ed.



325.27294097293
C969n

© 1992
Programa FLACSO República Dominicana
Centro Norte-Sur, Universidad de Miami
ISBN 84-600-8614-3

Edición: Wilfredo Lozano

Composición, diagramación y portada: Josie & Julio Hiraldo

Traducciones: Rosa Inés Bueno y Leyda Margarita Piña

Impreso en: Amigo del Hogar

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización escrita.

Impreso en República Dominicana

Esta publicación se realiza gracias al apoyo del Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami.

INDICE

Dedicatoria	9
Presentación	11

PRIMERA PARTE

Nación, Frontera y Migraciones Internacionales

I. Las tres fronteras: Introducción a la frontera domínico-haitiana	17
<i>Por Frank Moya Pons</i>	
1. Introducción	17
2. Breve historia de la frontera	18
3. Las tres fronteras	20
4. Conclusiones	31
II. Contribución a la bibliografía acerca de la frontera domínico-haitiana, la presencia haitiana en Santo Domingo y las relaciones domínico-haitianas	33
<i>Por Frank Moya Pons</i>	
III. Las relaciones entre la República de Haití y la República Dominicana: un enfoque geográfico	69
<i>Por Cristhian Girault</i>	
1. Una situación geopolítica particular: "la Doble Insularidad"	69
2. Trazar la frontera y cerrarla	72

3. Un mismo ecosistema. Dos niveles de desarrollo	75
Referencias bibliográficas	77
IV. Agricultura e inmigración:	
La mano de obra haitiana en el mercado de trabajo rural dominicano	79
<i>Por Wilfredo Lozano</i>	
1. Introducción	79
2. Crisis agraria e inmigración extranjera	80
3. Cuantificación de la presencia haitiana en la agricultura dominicana	84
4. El proceso de incorporación de la mano de obra haitiana al mercado de trabajo rural dominicano	87
5. Capitalismo, campesinado e inmigración haitiana: los casos del café y del arroz	90
6. La segmentación del proletariado rural y la inmigración haitiana	95
7. Fracciones de clase, proletariado agrícola e inmigración	99
Referencias bibliográficas	103
V. Contratos y reclutamiento de braceros: entradas clandestinas o repatriación	107
<i>Por Ramón Antonio Veras</i>	
1. Introducción	107
2. El fenómeno migratorio	107
3. La inmigración en la República Dominicana	109
4. La inmigración haitiana	110
5. Legalidad e ilegalidad de los inmigrantes haitianos en la República Dominicana	111
6. Interpretación de los acuerdos firmados entre Haití y la República Dominicana para la entrada de braceros a la República Dominicana	114

7. Precedentes de otros acuerdos firmados entre Haití y la República Dominicana para la entrada de braceros haitianos a la República Dominicana	116
8. Conclusiones: las repatriaciones	117
Referencias bibliográficas	119
Apéndice de documentos	120
VI. Migración haitiana y trabajo en la República Dominicana: ¿esclavitud o capitalismo?	123
<i>Por Carlos Dore y Cabral</i>	
1. El debate esclavitud versus capitalismo	123
2. Trabajo no libre	125
3. Otros elementos para conceptualizar el trabajo de los haitianos y de los dominicanos de origen haitiano	126
4. Causas y consecuencias de la teoría de la esclavitud.....	129
Referencias bibliográficas	132

SEGUNDA PARTE
Relaciones Jurídicas,
Prejuicio e Inmigración

VII. La nacionalidad de los descendientes de haitianos nacidos en la República Dominicana	137
<i>Por Carmen Cedeño</i>	
1. Introducción	137
2. La nacionalidad en los derechos haitiano y dominicano	137
3. El conflicto de nacionalidad haitiana y dominicana	141
4. El problema de los documentos probatorios de la nacionalidad.....	143

VIII. La raza: una categoría significativa en el proceso de inserción de los trabajadores haitianos en República Dominicana	145
<i>Por Carolle Charles</i>	
1. Introducción	145
2. Formación sociocultural de la raza	146
3. Formación de la raza en la República Dominicana	149
4. Raíces históricas de la formación de la raza	152
5. Los haitianos en la República Dominicana	154
6. Funcionamiento de la división cultural del trabajo: conversión del haitiano en "el otro"	158
7. Conclusión	159
Referencias bibliográficas	162
IX. República Dominicana: atrapada en sus percepciones sobre Haití	169
<i>Por Rubén Silié</i>	
1. Introducción	169
2. La formación del prejuicio antihaitiano	170
3. Prejuicio e inmigración	174
4. Prejuicio y relaciones internacionales	177
Referencias bibliográficas	188
TERCERA PARTE	
Política Migratoria y Relaciones Inter-estatales	
X. Política migratoria y sociedad rentista	193
<i>Por André Corten</i>	
1. Introducción	193
2. Historia de dos sociedades rentistas	194
3. Dos corrientes de opinión sobre la cuestión haitiana	201

4. El análisis neoliberal	204
5. Crítica al análisis de Bernardo Vega	208
6. La formalización de las relaciones entre Haití y República Dominicana	211
7. Conclusión	216
Referencias bibliográficas	218
XI. Construcción democrática post-autoritaria en Haití y Relaciones dominico-haitianas una articulación problemática	225
<i>Por Cary Héctor</i>	
1. Introducción	225
2. Causas y consecuencias de la construcción democrática post-autoritaria en Haití (1986-1991)	226
3. Nuevo orden democrático y transnacionalización	229
4. Integración económica y solución de la cuestión haitiana en República Dominicana	238
5. Perspectivas	241
Referencias bibliográficas	243
XII. Haití y República Dominicana: un esquema de relaciones puesto en entredicho	245
<i>Por Max Puig</i>	
1. Introducción	245
2. De Trujillo a Bosch: la dinámica de las relaciones domínico-haitianas	246
3. Del duvalierismo a la nueva esclavitud	250
4. Las relaciones inter-estatales y las denuncias de Americas Watch	253
5. Capitalismo e inmigración en la nueva situación mundial	258
6. Los "Macoutes" en la República Dominicana	262
7. El tono de las declaraciones oficiales	264
Referencias bibliográficas	268

XIII. El nuevo orden internacional y las relaciones dominico-haitianas	269
<i>Por Fernando Houellmont Despradel</i>	
XIV. La cuestión haitiana en República Dominicana: balance crítico	275
<i>Por Wilfredo Lozano</i>	
1. El debate	275
2. Una nueva agenda para la investigación	280
 Autores	 283

XI

CONSTRUCCION DEMOCRATICA POST-AUTORITARIA EN HAITI Y RELACIONES HAITIANO-DOMINICANAS: UNA ARTICULACION PROBLEMÁTICA

Por Cary Héctor

"La cuestión haitiana en República Dominicana no estará verdaderamente resuelta sino cuando las reformas del Estado alcancen niveles de garantías respecto a la libertad y a la seguridad personales para el conjunto de los habitantes, dominicanos, haitiano-dominicanos y haitianos, que viven en República Dominicana."

**A. Corten
(1991)**

1. Introducción

La lectura de dos ensayos recientes de A. Corten (1991 y 1992) me ha sugerido algunas pistas de reflexión para establecer una detallada relación entre mis preocupaciones sobre la transición post-autoritaria en Haití y la problemática de este coloquio, orientada en torno a "la cuestión haitiana en República Dominicana". Debo decir que: 1) no pretendo formular ningún diagnóstico elaborado en este dominio¹ (contrariamente a otros colegas

1. Recuerdo haber participado en el primer encuentro haitiano-dominicano organizado en México en el curso del verano de 1971 bajo los auspicios de la UNAM. Los trabajos de este encuentro han sido publicados en la obra colectiva *Política y Sociología en Haití y la República Dominicana* (1974). Por igual, en 1980, tuve la ocasión de presentar una ponencia en el Congreso de la Asociación Dominicana de Sociología. Por otra parte, en colaboración con Frantz Voltaire, publiqué, en 1983, un trabajo sobre las relaciones haitiano dominicanas con la participación de Pablo Mariñez. Ver *Collectif Paroles* (1983). Montreal: No. 26, noviembre-diciembre: pp. 22-35.

haitianos y dominicanos aquí presentes); 2) menos aún, no pretendo exponer ningún enunciado de autoridad sobre los aspectos específicamente dominicanos de la cuestión; y 3) en general, mis consideraciones serán forzosamente de tipo interrogativo-prospectivo, teniendo por marco de referencia la coyuntura post-autoritaria haitiana después de 1986.

La cita precedente señala, en esencia, lo que constituiría, según Corten, el parámetro fundamental para la solución de la cuestión dominico-haitiana, a saber: la consolidación de un Estado de Derecho por medio de reformas políticas apropiadas.

La consolidación de un Estado de Derecho se dificultaría con el postulado siguiente: "En ninguno de los dos países, el establecimiento de un Estado de Derecho de tipo liberal es posible. Esto, en razón de la tradición histórica autoritaria, pero también porque estas dos sociedades rentistas están hoy *transnacionalizadas* ...", lo cual implica el establecimiento de un "nuevo concepto de soberanía" que permitiría establecer "relaciones de integración económica entre los dos países" (subrayado de CH).

En consecuencia, mi preocupación inicial puede enunciarse así: ¿en qué medida y de qué modo la construcción democrática post-autoritaria en Haití puede contribuir a la solución de la "cuestión haitiana" en República Dominicana? ¿Cuáles son sus incidencias o implicaciones? De ahí, la necesidad de examinar antes las causas y consecuencias del proyecto democrático post-1986 en Haití y, particularmente, su relación con un nuevo Estado de Derecho post-autoritario. Además, será preciso delimitar los contornos de la transnacionalización haitiana, entendida, según nosotros, en su doble connotación política y económica. Finalmente, a título exploratorio, podríamos examinar algunas vías para la integración económica potencial de los dos países en una perspectiva de mediano y largo plazo.

2. Causas y consecuencias de la construcción democrática post-autoritaria en Haití (1986-1991)

No se trata de rehacer aquí todo el recorrido de la transición post-duvalierista desde febrero de 1986 hasta la interrupción brutal de la experiencia del Movimiento Lavalas por el Golpe de Estado del 30 de septiembre último.² Los elementos de respuesta a mi interrogante inicial me parece que deben ser esclarecidos por el señalamiento de algunos

2. Se refiere al Golpe de Estado que derrocó al Presidente Jean Bertrand Aristide el 30 de septiembre de 1991 (Nota del Editor).

componentes significativos de esta trayectoria, a saber: 1) el sentido y el alcance de la transición haitiana hacia un nuevo orden democrático; 2) las fases determinantes de esta transición; 3) la emergencia y la significación del nuevo orden democrático propiamente dicho.

2.1. Sentido y alcance de la transición haitiana

Sabemos que la problemática de los procesos de transición post-autoritaria en América Latina tienen por referencia inicial el contexto específico de los regímenes llamados burocrático-autoritarios del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay).³ De ahí que, una vez lograda la transición, los esfuerzos en relación a los objetivos de reconquista de la democracia, o redemocratización, impliquen un nuevo consenso social, relativo a la primacía del Estado de Derecho, al pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía, a la existencia de un espacio público funcional, a la autonomía de la sociedad civil liberada de la tutela estatal, etc. (Touraine, 1988). Sin embargo, ¿qué pasa cuando se trata de la transición post-autoritaria de regímenes de tipo patrimonial y autocrático, en particular a la manera del régimen haitiano de los Duvalier? Sin entrar en los detalles que exige el análisis comparativo, constatemos simplemente que hay ruptura histórica en cuanto a los objetivos mismos de la democratización: en efecto, no se trata ni siquiera de "redemocratización" (en el sentido de reconquista y de reconstrucción de la nación democrática), se trata más bien de otro proceso que comporta dos vertientes: el aprendizaje para poner en marcha "*el proyecto democrático*" y la construcción del Estado nacional-democrático como *proyecto de sociedad*. En Haití, este proceso aparecerá con un doble aspecto: la democratización autónoma (a partir de las demandas y reivindicaciones del movimiento democrático), para luego manifestarse concretamente a través de las diferentes fases de la transición.

2.2. Las fases de la transición

Desde mi punto de vista se pueden distinguir las siguientes fases:

1. Involución del régimen autoritario (1974/75-1985).

3. Ver en particular a O'Donnell, P.C. Schmitter, L. Whitehead (1986); FLACSO (1982); y Malloy y Seligson (1987).

2. Tentativas de salida institucional de la dictadura (o la transición problemática) (1986-1989).
3. Salida de la transición vía el proceso electoral (1989-1990).
4. Instauración de un gobierno legítimo y comienzo de la construcción democrática (1990-1991).

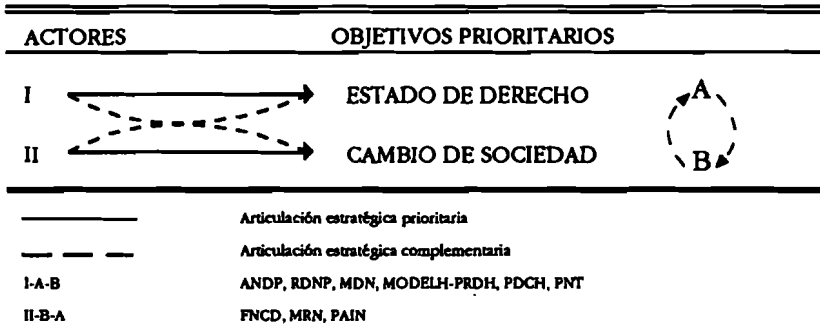
Examinemos las características esenciales de cada una de estas fases. La primera está marcada por la dinámica de "liberalización-democratización", progresivamente encadenada al engranaje de desestabilización del régimen. Esta fase culmina con la sublevación popular generalizada entre finales de noviembre 1985 y enero 1986. La segunda fase la explica una doble dinámica: una inmediata y visible, constituida por una voluntad de ruptura con la dictadura; en otros términos, una voluntad de salir del duvalierismo y del macoutismo. La otra dinámica es más subterránea y real, y consiste en el resurgimiento de la nación profunda, portadora de reclamos democráticos nuevos y autónomos: la igualdad ciudadana (*tout moun se moun*), de justicia social y económica (*fok*), de carácter patrimonial que concierne a los asuntos públicos y que está fatalmente relacionada a la exclusión y la marginalización constantes de la gran mayoría de la población.

Desde el punto de vista de la construcción democrática (en el doble sentido evocado antes) la victoria electoral de Aristide y del Movimiento Lavalas conlleva implicaciones de tipo estratégico e institucional que condicionarán la estabilidad y la viabilidad del nuevo poder, tanto a corto como a mediano plazo.

Primero, se puede decir que próximo al día de las elecciones los actores más importantes de la contienda electoral se polarizaron alrededor de dos postulados de fondo: el propuesto por el movimiento reformista institucional con un objetivo prioritario: *el establecimiento del Estado post-autoritario*; y el propuesto por el movimiento movilizador LAVALAS con un objetivo prioritario: *el cambio de sociedad*. De ahí el siguiente esquema interpretativo:⁴

4. Como todo esquema, este no pretende reflejar toda la gama de posiciones desarrolladas por la decena de partidos, grupos y alianzas reconocidos oficialmente por el CEP (Consejo Electoral Provisional) y admitidos a participar en los diferentes niveles de la contienda electoral de 1990. Sin embargo, da cuenta, a mi modo de ver, de los parámetros esenciales de orientación y de referencia que caracterizarán los principales protagonistas en la medida en que se van definiendo y sobre todo en la polarización del tablero político. El eje I-A-B reagrupa los partidos centristas, demócratas-cristianos, nacionales-progresistas y una formación social-demócrata. El eje II-A-B reagrupa los partidos y organizaciones de tendencia radical-populista (corriente hegemónica) y una formación satélite del Partido Unificado de los comunistas haitianos: el MRN (Movimiento de Reconstrucción Nacional).

ELECCIONES DE 1990: ACTORES Y OBJETIVOS



A partir de entonces, las fuerzas políticas, se confirman y propulsan, ante el escenario electoral. A estas fuerzas políticas se pueden agregar las organizaciones populares, la Comisión Episcopal y los TKL (Tilegliz o pequeñas comunidades eclesíásticas de base, el grupo *Oné Respé Konstitusyon*, ciertas corrientes sindicales, etc.). En otros términos, se desvanece la dinámica que ha entendido utilizar el proceso electoral “para transformar el Estado”, o más aún “para abrir el camino a una democracia participativa”, promoviendo prioritariamente el cambio social a través del Estado y los soportes movilizados de la sociedad civil. El principal soporte político el -FNCD- fue sólo una cubierta electoral, pronto abandonado por el presidente electo.

Por otra parte, el Gobierno de Aristide, habida cuenta de su base social dominante, se inscribió en una trayectoria nacional-popular. Los regímenes de ese tipo, lo sabemos, funcionan más bien identificando pueblo y poder, recurriendo a un llamado directo al pueblo y no a mecanismos de representación y de compromiso asociados a la democracia de tipo parlamentaria. Son *anti-oligárquicos*, *anti-elitistas* e instauran políticas nacional-populares que se pretenden desarrollistas, pero no están al servicio de una burguesía nacional (Touraine, 1988).

3. Nuevo orden democrático y transnacionalización

En la introducción expresamos que la transnacionalización haitiana debía conceptualizarse tanto en el plano político como en el económico. Si las modalidades y efectos de la transnacionalización económica en general son evidentes y se imponen de manera fáctica; en el plano político, la contrapartida de este procedimiento no aparece claramente ni es reconocida

como tal; sin duda, por razones de semántica nacionalista y de compromiso diplomático mutuo.

3.1. Transnacionalización política

En lo que se refiere al caso haitiano, las manifestaciones de este fenómeno se acumulan desde mediados del 70 con el surgimiento de la política de los Derechos Humanos del Presidente Carter. Como sabemos, esto jugó un importante rol catalizador en el comienzo de la “liberalización-democratización” del gobierno Jean-Claudista. Más tarde, en los años 80, el Comité de Coordinación de Ayuda de los principales países donantes a Haití (Estados Unidos, Francia, Alemania, Canada) a menudo intervendría ante el gobierno haitiano para forzarlo a la “apertura” y a la flexibilidad institucionales necesarias para la obtención de la ayuda. Hasta el punto de que el retiro del 50% de la ayuda americana, en enero de 1986, fue percibido como el revés político decisivo que consagró la caída del gobierno.

Más importante aún, el nuevo orden democrático post-1986 no hubiera sido posible sin una transnacionalización “generalizada” del Estado Haitiano. En efecto, sin el condicionamiento supranacional de las elecciones del 16 de diciembre de 1990, nosotros no hubiéramos podido estar seguros de su celebración satisfactoria ni tampoco y sobre todo, de la no reedición de otro “29 de noviembre 1987” (interrupción de las elecciones por sabotajes, intimidaciones y asesinato de electores). Recordemos lo esencial:

1. Contribución financiera de alrededor de una decena de millones de dólares en particular de las Naciones Unidas, de la OEA, de los Estados Unidos, de Francia, del Canada, de Alemania Federal, de Venezuela, etc.
2. Presencia de algunos 800 observadores extranjeros provenientes de 40 países miembros del sistema de Naciones Unidas.
3. Presencia político-administrativa de la ONUVEH (grupo de observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en Haití).
4. Presencia de una delegación compuesta de 33 personalidades de nacionalidades diferentes y conducida por el ex-presidente Carter, quien fue cuatro veces a Haití antes de la celebración de las elecciones.
5. El abierto activismo pro-electoral de los embajadores americanos y franceses.

Hoy día y desde el Golpe de Estado del 30 de septiembre, se hace evidente el tratamiento supranacional tanto de la crisis política haitiana

(condena unánime y embargo decretado por la OEA, apoyado por 34 Estados de ese organismo), como del proceso de negociación entre las partes en conflicto (declaración reciente de la cumbre de los países francófonos en favor del regreso de Aristide ("Declaración de Chaillot", etc.). En esas condiciones, no hay duda de que el restablecimiento del orden político anterior no podrá ser sino el resultado de la acción supranacional bajo diferentes formas y modalidades.

Las constatación de esta transnacionalización política del Estado Haitiano no nos conduce a ninguna actitud moral o moralizante: simplemente permite evidenciar el grado de desarticulación del Estado Haitiano legado por el poder duvalierista, así como la inevitable incidencia de la transferencia de la soberanía, que supone el condicionamiento supranacional de la acción estatal. Esta situación es tan evidente que se encuentra incluso reforzada por el estatuto de PMA (País Menos Avanzado) acordado a Haití desde 1981, único país del hemisferio occidental bajo ese estatuto. Esta última situación nos lleva a abordar el aspecto económico de la transnacionalización.

3.2. Transnacionalización Económica

Este análisis de la transnacionalización por referencia al estatuto de PMA puede sorprender. Bajo reserva de demostrarlo más adelante, en principio me parece más determinante y más revelador del condicionamiento supranacional del Estado Haitiano, en el mediano y largo plazo, que los efectos de transnacionalización suscitados por la industria de ensamblaje. Por lo demás, como veremos después, esta industria está en decadencia desde finales de los años 80 y casi en agotamiento (de octubre 1990 a junio 1991), según los datos publicados en primera página por la ADIH (Asociación de Industrias de Haití), así como en la prensa nacional.⁵ Las razones serían de orden político ("clima de inversión") y económico (pérdida de competitividad frente a nuestros competidores del Caribe). He aquí algunos cuadros, contruídos y adaptados según los datos de la ADIH, que ilustran esta situación.

3.2.1. La Industria de Ensamblaje en Decadencia

Tres series de indicadores demuestran este hecho: la evolución del empleo, la tasa de crecimiento de las exportaciones haitianas hacia los

5. Ver *Le Matin*, 19 de julio 1991; *Le Nouvelliste*, 19-21 julio 1991.

Estados Unidos de América y, a título de comparación, de las exportaciones de otros competidores, igualmente hacia los Estados Unidos.

CUADRO 1
EVOLUCION DEL EMPLEO EN HAITI

SECTORES	OCTUBRE 1990	JUNIO 1991	PERDIDAS DE EMPLEO	
			ABSOLUTO	EN %
Textiles	27,500	23,200	4,300	15.6
Electrónica	7,600	5,882	1,718	22.6
Artículos Deportivos	4,700	3,700	1,000	21.3
Zapatos	1,927	825	1,202	57.2
TOTAL	41,727	33,607	8,220	20.0

Fuente: Encuesta efectuada por Promimex-Haití

Según la ADIH, "la situación de las industrias de ensamblaje para la exportación se agravó seriamente durante los últimos nueve meses" (octubre 90-junio 91), como lo atestigua la pérdida de 8,220 empleos, entre octubre de 1990 y junio de 1991.

CUADRO 2
EXPORTACIONES HAITIANAS HACIA LOS ESTADOS UNIDOS
(en millones de US\$)

AÑOS	VALORES	CRECIMIENTO
1986	368.4	-
1987	393.7	+ 7%
1988	382.5	- 3%
1989	371.9	-3%
1990	339.2	- 9%

Fuente: Departamento Americano de Comercio.

CUADRO 3
EXPORTACIONES HAITIANAS HACIA LOS ESTADOS UNIDOS
(en millones de US\$)

AÑOS	VALORES	CRECIMIENTO
1986	368.4	
1987	393.7	+ 7%
1988	382.5	- 3%
1989	371.9	-3%
1990	339.2	- 9%

Fuente: Departamento Americano de Comercio.

La ADIH señala que "estas tendencias anuales están confirmadas por las cifras de los tres primeros meses de 1991", que demuestran una baja de las exportaciones haitianas del orden de 17%.

CUADRO 4
EXPORTACIONES DE OTROS PAISES DEL CARIBE
(en millones de US\$)

PAIS	AÑO 1988	AÑO 1990	CRECIMIENTO
Rep. Dominicana	1,425.4	1,725	+ 21%
Guatemala	437.0	790.9	+ 81%
Honduras	439.5	486.3	+ 11%
Jamaica	440.9	563.7	+ 28%

Fuente: Departamento de Comercio de E.U.

En síntesis, el "grito de alarma" de la ADIH hace resaltar "la falta de interés por el sector de ensamblaje, la ausencia de medidas concretas orientadas al mejoramiento del clima de inversiones, el aumento de los costos de producción" (consecuencia de la fijación del salario mínimo a 24 gourdes por el nuevo gobierno).

3.2.2. Transnacionalización y Estatuto PMA

La gestión patrimonial de los asuntos públicos por el despotismo duvalierista nos ha legado un Estado altamente tributario de la asistencia externa (AE). En un informe de marzo de 1990, el Banco Mundial lo expresa así: "Dada la gravedad de los problemas de desarrollo en Haití y las limitaciones que pesan sobre el ahorro interior en razón de la debilidad de las ganancias, el éxito de los esfuerzos realizados a nivel nacional dependerán *en gran parte* de la ayuda exterior" (*Banque mondiale*, 1990).

Antes de 1970, Haití recibió una ayuda promedio de US\$4.5 millones anuales, procedentes de diversas fuentes, de los cuales la mitad provenían de los Estados Unidos. En 1987, el monto total de esta ayuda (bilateral y multilateral) llega a US\$258.0 millones y cae, en 1990, a US\$174.0 millones. Por el contrario, a nivel *per cápita*, la proporción de la ayuda pasó de US\$20.0 en 1980 a US\$31.0 en 1990, lo que representa en estos últimos años, una ayuda promedio ligeramente superior a la de los países menos avanzados.⁶

En consecuencia, se trata de señalar la importancia histórica y la función de la AE en la economía haitiana y de puntualizar el rol de "tutores de facto" que juegan los principales donantes internacionales frente al Estado Haitiano. Este procedimiento permite sostener el argumento de que nuestra extrema dependencia con relación a la ayuda internacional, condicionada por la agravación de nuestro subdesarrollo, en particular a partir de 1980-85, ha hecho posible el deslizamiento inexorable del Estado Haitiano hacia el estatuto de PMA. A través del tratamiento de las cuestiones de "concertación" y de "coordinación" de la ayuda, los países donantes llegan a institucionalizar el encuadramiento supranacional de las decisiones nacionales de orientación político-económica.

3.2.3. La AE en la Economía Haitiana⁷

En lo esencial y tomando como marco de referencia el último decenio, podemos distinguir tres fases en el desarrollo de la AE:

1980-85: Fase de sustitución discrecional del Estado Haitiano por las ONGs como primeros y legítimos receptores de la Ayuda pública al desarrollo

6. *Tendances Récentes de l'Assistance Externe a Haïti* (Relatoría al PNUD presentada en ocasión de la reunión del grupo consultivo en París el 10 y 11 de julio 1991), Puerto Príncipe, 1991: p. 3.

7. Esta sección se inspira de un documento de trabajo sometido al PNUD. Ver Cary Hector (1991).

(APD). En efecto, los proveedores de fondos dejan entender que ellos no tienen más confianza en la capacidad del Estado (Haitiano) para utilizar las contribuciones del exterior en sentido favorable al desarrollo. A partir de ese momento, los donantes empiezan a utilizar las ONGs como los principales canales de transmisión de la ayuda.⁸ Particularmente este será el caso del Cánada.

1986-1988: Fase de coordinación de la AE para garantizar su articulación con las prioridades nacionales de desarrollo. Objetivo perseguido: "ayudar el gobierno haitiano y a las agencias de cooperación a visualizar mejor la cooperación a fin de llegar a una política nacional concertada en la materia".

1989-1990: Fase donde el interés está centrado en la coordinación de la Asistencia Técnica (AT). De ahí que desde entonces haya un predominio político-estratégico de ésta sobre la AE, por definición más general y global.

A partir de 1985, en el curso de estas tres fases, el monto total de la AE se distribuye anualmente como sigue:

CUADRO 5
DISTRIBUCION ANUAL DE LAS AYUDA EXTERNA (AE) DE 1985 A 1990
(en millones de US\$)

AÑOS	AYUDA EXTERNA
1985	144.9
1986	194.0
1987	258.0
1988	154.0
1989	139.0
1990	174.0

Fuente: Reporte de PNUD (1991).

A partir de 1986, la evolución del volúmen de AE se une a la accidentada trayectoria de la coyuntura de la transición Post-Autoritaria: en

8. Publicado en el documento gubernamental: *Programme Intérimaire de Développement 1986-1988*. Puerto Príncipe, Comisariado para la Promoción Nacional y la Administración Pública, octubre 1986: p. 7.

1986-1987 se produce un auge espectacular de la AE, traduciendo así un apoyo al final de la dictadura. En 1988-89 sucede un período de suspensión/retiro de la AE como sanción a las tentativas de reversión del proceso de transición (29 de noviembre de 1987, elección-designación presidencial en 1988, tentativas de confiscación de poder por el general Avril en 1989-90). En julio de 1991, después de la reunión de grupos consultivos en París, el gobierno del 16 de diciembre de 1990 obtiene promesas de ayuda de US\$300.0 millones de dólares.

En 1990, del monto total de la ayuda externa, el 37% (US\$174 millones) provenía *de la ayuda multilateral* (BM, AID, BID, OEA, IICA, PNUD, etc.), el 69% restante (US\$109 millones) provenía de la ayuda bilateral (Estados Unidos, Francia, Alemania, Canada, Japon, Taiwan y Suiza). Según el reporte del PNUD (1991), "el monto de la ayuda multilateral versus la bilateral no ha cambiado sensiblemente durante estos 10 años" (1980-1990). Esta observación confirma el peso determinante de los donantes bilaterales en el otorgamiento y la gestión de la ayuda. El siguiente cuadro ilustra respectivamente su orientación:

CUADRO 6
AYUDAS BILATERALES A HAITI EN 1990
(en miles de US\$)

PAIS	VALORES	PORCENTAJE DE LA AE
Estados Unidos	44,798	41.09
Francia	29,285	26.86
Canada	15,458	14.18
Japón	7,100	6.51
Alemania	6,482	5.94
Suiza	3,711	3.40
Taiwan	2,200	2.02
TOTAL	109,034	100.0

Fuente: PNUD (1991)

Hay que destacar que de esta multiplicidad de ayuda, sólo los cinco primeros estados totalizan cerca de 95% de la ayuda bilateral (1989: 93%).

Recordemos que ellos forman parte del G7 político-estratégico de la economía mundial en Haití. Estos constituyen, por así decirlo, el "G5" de la tutela de facto y permanecen como interlocutores inevitables para el financiamiento y la ejecución de los proyectos de desarrollo nacional.

3.2.4. Capacidad de Absorción y Coordinación de la Ayuda

Haití, en tanto que PMA, no escapa a las limitaciones de la Administración internacional de la ayuda. Recordemos que ya a mediados de 1980 los donantes bilaterales habían cuestionado la capacidad institucional del Estado Haitiano frente a la APD. Como sabemos, la capacidad de absorción de la ayuda plantea el problema de las reformas institucionales y administrativas del Estado.

En cuanto al problema de la coordinación de la ayuda, oficialmente ésta se convierte en una preocupación gubernamental después de 1986 y, más específicamente, a partir de 1989 con el PNUD como polo regional de apoyo y cooperación al respecto. Así lo evidencia su informe de 1989. En el plano supranacional propiamente dicho, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA (París, septiembre 1990) confirma que "la coordinación de la ayuda es *el elemento clave* para maximizar la asistencia externa bajo la dirección de los gobiernos de los PMA" (Subrayado CH). A pesar de todo, en la situación actual, es notorio que el rol activo interpuesto por el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, permite cada vez más que la ayuda vuelva a los donantes. En consecuencia, esto hace que, correlativamente, la ayuda disminuya para los PMA.

En una palabra, la problemática de la coordinación de la ayuda involucra no sólo el acuerdo para la mejoría de ésta, sino también "la creación de un sistema de evaluación por país destinado a controlar, de manera *regular y periódica*, la ejecución (del programa de acción en favor de los PMA) en el plano nacional" (subrayado CH). Con relación a esto último, Haití se ha comprometido en dos procesos, o sistemas de coordinación de la ayuda: 1) el del Grupo Consultivo del Banco Mundial (GC); 2) el del acuerdo del Grupo Consultivo Conjunto sobre las Políticas (GCCP) formado en 1984.

3.3. Comparación "Ad Hoc" con el Caribe

Un breve vistazo a la relación entre PNB y APD en tres países del Caribe (Haití, República Dominicana y Jamaica) permite especificar todavía más la

particularidad de Haití como Estado transnacionalizado por la ayuda internacional.

CUADRO 7
PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB)
Y ASISTENCIA PUBLICA AL DESARROLLO: 1986-1987

PAIS	PNB 1987 (MILLONES DE US\$)	PERCAPITA (US\$)	MEDIA ANUAL 1985-87	APD 1985-87	APD PER CAPITA 1987
Haití	2,221	362	182	8.5	35
Rep. Dom.	4,930	734	143	3.1	19
Jamaica	2,256	940	172	8.0	70

Fuente: World Resources 1990-1991. Un reporte de World Resource Institute, Nueva York, Oxford University Press, 1990: tabla 15.1.

Con un monto medio anual de APD relativamente comparable, los tres países del Caribe se distinguen en particular por la relación APD/PNB. Haití y Jamaica presentan casi las mismas cifras: 8.5% y 8%, respectivamente; contrariamente, en términos de APD per cápita, Jamaica recibe el doble de Haití (70 US\$ versus 35 US\$) por un ingreso per cápita de casi el triple del de Haití, cuando la República Dominicana recibe una ayuda APD per cápita casi dos veces menos que la de Haití (US\$ 19 versus US\$35) con un ingreso per cápita de casi el doble que el de Haití (US\$734 versus US\$362). Sin embargo, convendría examinar las razones históricas y coyunturales específicas ligadas a esas diferencias y semejanzas.

4. Integración económica y solución de la cuestión haitiana en República Dominicana

Los señalamientos anteriores permiten destacar un conjunto de datos relativos a las hipótesis del Estado de Derecho, implícito en la construcción del orden democrático post-autoritario haitiano y en la especificidad de la transnacionalización que lo condiciona. Hay que aislar por completo las implicaciones más importantes de este problema para responder a la interrogante formulada al principio de este trabajo. Sin embargo, desde ya, aparece que la doble transnacionalización que se desarrolla en Haití puede

tener efectos restrictivos / preventivos, en relación a la aplicación del nuevo principio de soberanía, deseado por Corten.

Entre las tesis propuestas para la regularización de la cuestión haitiana en República Dominicana, la que denominamos de la "formalización" de las relaciones económicas y comerciales parece atractiva en la medida en que ella obliga a la instauración de una dinámica de integración económica a mediano y largo plazo. Esta puede ser beneficiosa para los dos países, en particular, en términos de economía de escala y de colaboración en la búsqueda y la gestión de beneficios caribeños, regionales y extra regionales. Sin pretender formular un complejo procedimiento para esto, sugiero tomar como puntos de referencia los parámetros señalados hasta el 30 de septiembre último. ¿Cuáles son éstos? Los dos siguientes me parecen pertinentes, aunque estos sean virtualmente conflictivos: el desarrollo endógeno y participativo y la integración caribeña extendida.

4.1. El desarrollo

En un documento de marzo de 1991 titulado *Cuadro de Referencia para la Acción Gubernamental*, definimos las orientaciones ligadas a una nueva visión del desarrollo nacional. A partir de ese momento, este desarrollo podría ser "endógeno y participativo", es decir, tendería a la utilización racional de los recursos del país "para un desarrollo orientado prioritariamente a la satisfacción de las necesidades esenciales de la población". Esos dos objetivos estarían completados por un tercer objetivo, a saber: "el reforzamiento de las estructuras de descentralización y de los mecanismos de participación de la población en las instancias de decisión a todos los niveles".

Esta orientación estratégica no se inspiraría solamente en la Constitución de 1987 (7mo Párrafo del Preámbulo), sino también en ciertos procedimientos ligados a organismos internacionales como el PNUD y la UNESCO, que recientemente han privilegiado las nociones respectivas de "desarrollo humano" y de "desarrollo endógeno" (PNUD, 1991; UNESCO, 1988). No es el momento de hacer la exégesis o la evaluación operativa de estos conceptos. Basta con recordar esta constatación de Roland Colin (UNESCO, 1988: 179. Subrayado CH): "El desarrollo es endógeno si el movimiento que orienta los factores del interior y los factores del exterior está controlado, regulado, desde el interior [...]". En efecto, la nueva opción económica post-autoritaria se orienta a:

1. Estimular la demanda interna y sostener un crecimiento auto-sostenido.
2. Revitalizar y reequilibrar la economía escogiendo sectores productivos "claves", lo que a la vez supone establecer grandes líneas prioritarias de

intervención: *la agricultura* (seguridad y autosuficiencia alimentaria como objetivos estratégicos), *las infraestructuras* (desarrollar las regiones productivas del país y favorecer la libre circulación de bienes y productos agrícolas), *los sectores sociales* (educación, salud, vivienda en tanto que objetivos esenciales).

3. No se trata aquí de pasar revista a las opciones de política económica que estaban en curso hasta el 30 de septiembre; menos aún de evaluar su aplicación. En el contexto de este Coloquio sería vano y sin objeto. Este recuento de la nueva visión del desarrollo que ha prevalecido hasta la fecha trata simplemente de destacar una posición *prioritariamente nacional*, abierta a la cooperación con otros países, en particular en el Caribe y Centroamérica. Pero las fuentes públicas accesibles no han establecido opciones nominativas prioritarias en ese sentido. A partir de ahí, estamos autorizados a suponer la plausibilidad de una integración económica caribeña y, singularmente, haitiano-dominicana, como contribución a la solución de la cuestión haitiana en República Dominicana.

4.2. *¿Una Integración Caribeña Extendida para Haití y la República Dominicana?*

En base a los nuevos datos del entorno internacional y de la tendencia mundial a la configuración de nuevos bloques económicos regionales, habría que señalar que casi en todo el hemisferio occidental el activismo integracionista se beneficia de simpatía, tanto ideológica como política y programática. Para el Caribe, los especialistas han hecho y rehecho los resultados de CARICOM, CBI, y Lomé. No se trata aquí de duplicarlos. De manera general, estos resultados son mitigados y reservados cuando no son francamente negativos. Fundamentalmente, el problema parece ser, a la vez, de una simplicidad sorprendente y de una complejidad desconcertante, a saber: los esfuerzos de integración caribeña se obstaculizan por el hecho de que competimos en los principales productos de exportación (primero y ante todo el azúcar) y que tratamos de promover los mismos circuitos de diversificación: el turismo y las zonas francas. ¿Qué nos queda? *la diversificación de los mercados y de los países*. Es exactamente el punto 4to., el de la nueva política de cooperación externa haitiana emitida en junio de 1991: ampliar la cooperación externa hacia otros países. Además del Japón y ciertos países nórdicos señalados como socios extra-continenciales potenciales, el esfuerzo parece orientarse a una concentración caribeña ampliada con la configuración siguiente: Haití-República Dominicana; Haití-Caricom; Haití-México; Haití-Venezuela.

A partir de ese momento, Lomé revestiría una importancia particular para las relaciones haitiano-dominicanas, en la medida que los dos socios encontrarían una primera plataforma concreta de acercamiento y de colaboración contractual sobre aspectos precisos y ya institucionalizados. Pero, sin duda, habrá que evitar ilusiones en cuanto a la posibilidad de sobrepasar los numerosos obstáculos relativos a las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados que podrían entrar en competencia con los productos de la CEE y de otros miembros del grupo ACP. De manera general, y como lo ha demostrado con agudeza Clive Thomas, a pesar de los mecanismos innovadores, las diferentes convenciones de Lomé no han logrado ni resolver efectivamente las crisis periódicas de la región ni reducir visiblemente la pobreza y el subdesarrollo latentes en estas crisis. El autor agrega: "aún en las circunstancias más favorables, los acuerdos externos no pueden servir sino como complemento a un proyecto interno de transformación social y económica... En un sistema mundial estructurado como el que tenemos, el desarrollo histórico comenzaría para nosotros cuando las prioridades de aquellos tradicionalmente desposeídos tengan la preferencia sobre la de los demás" (Thomas, 1987: 341-342).

5. Perspectivas

¿El círculo estaría, entonces, cerrado, de tal manera que haitianos y dominicanos estaríamos frustrados en esta búsqueda de "solución de la cuestión haitiana en República Dominicana"? No lo pienso así. Una vez más, de ser así, no estaríamos aquí reunidos para discutir. No obstante, la constatación de Clive Thomas, analíticamente rigurosa e inevitable, reenvía, a su vez, a una premisa fundamental: la voluntad política de resolver el problema. La misma sólo puede ser activada y hacerse efectiva históricamente si hay, en la base, un largo consenso alrededor de objetivos a alcanzar, en otros términos, si hay un proyecto que la fundamente.

En consecuencia, mi pregunta es la siguiente: más allá de las soluciones parciales y sectoriales concernientes a la migración clandestina, al empleo de braceros, a la regularización del estatuto de los dominicanos-haitianos, a la cuestión de la residencia legal, etc, ¿cuál puede ser el proyecto capaz de trascender los prejuicios mutuos, las actuaciones históricas deformadas, las soluciones de facilidad expeditivas, etc? En verdad, no hay respuesta fácil, pero podríamos comenzar por identificar y reconocer nuestras necesidades e intereses esenciales, para luego reconocer y admitir nuestras diferencias, pero también nuestra complementariedad y, finalmente, lanzar las bases políticas y culturales de una cohabitación solidaria con el respeto mutuo y

la dignidad. Parece indispensable consolidar la madurez del diálogo haitiano-dominicano. La solución de la cuestión haitiana en República Dominicana tiene ese precio.

Referencias bibliográficas

- Banque Mondiale (1990):** *Le Redressement de l'Economie Haïtienne.* Washington.
- Corten, André (1991):** "Les Haïtiens en République Dominicaine: une pièce du puzzle". En: Hector, Cary y Herard Jadotte (editores): *Haïti et l'Après-Duvalier: Continuités et Ruptures.* Port-au-Prince: Montréal, Ed. H. Deschamps/CIDIHCA.
- Corten, André (1992):** *Política Migratoria y Sociedad de Renta.* Santo Domingo: Coloquio Internacional Sobre la Cuestión Haitiana en República Dominicana".
- FLACSO (1982):** *América Latina: Desarrollo y Perspectivas Democráticas.* San José, Costa Rica.
- Hector, Cary (1991):** *Coopération Externe et Développement en Haïti: Prémises et Paramètres Indicatifs pour les Années 90.* Puerto Príncipe: PNUD.
- Malloy, James M. y Mitchell A. Seligson (editores) (1987):** *Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America.* University of Pittsburgh Press.
- O'Donnel, Guillermo y, P.C. Schmitter, L. Whitehead (editores) (1986):** *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy.* The Johns Hopkins University Press.
- Pierre, Charles (editor) (1974):** *Política y Sociología en Haïti y la República Dominicana.* México: UNAM, 1974.

- PNUD (1991):** *Rapport Sur le Développement Humain, 1990.*
- Thomas, Clive Y. (1987):** *The Poor and the Powerless. Economic Policy and Change in the Caribbean.* New York: Monthly Review Press.
- Touraine, Alain (1988):** *La parole et le Sang. Politique et Société en Amérique Latine.* Paris: Editions Odile Jacob.
- UNESCO (1988):** *Développement Endogène: Aspects Qualitatifs et Stratégiques.* Paris.