

CIENCIA Y SOCIEDAD
Volumen XXXVI, Número 4
Octubre-Diciembre 2011

**GEOPOLÍTICA DE LA RECONSTRUCCIÓN DE HAITÍ Y LA
COOPERACIÓN INSULAR EN LA HISPANIOLA¹**

(Geopolitical reconstruction of Haiti and insular cooperation in the Hispaniola)

Wilfredo Lozano*

RESUMEN

El artículo explora el impacto del terremoto ocurrido en Haití el 12 de enero del 2010 en la orientación de las relaciones geopolíticas de los Estados Unidos en el Caribe y América Latina. Se detiene a discutir las implicaciones de la catástrofe para el porvenir de las relaciones dominico-haitianas y el curso futuro de las relaciones de los dos países que pueblan la isla Hispaniola con los Estados Unidos y América Latina. La discusión se articula a partir de una hipótesis que asume que los Estados Unidos al ocupar militarmente Haití no sólo operaban por motivos humanitarios y de seguridad, sino que también lo hacían como un mecanismo de afirmación de su poder hegemónico en el Caribe frente a la presencia de países como Brasil y Chile y la Unión Europea en Haití, tras la organización de la MINUSTAH. En una segunda parte el artículo explora las posibilidades de la cooperación insular en la Hispaniola en este nuevo marco geopolítico que impone la nueva situación haitiana post terremoto.

PALABRAS CLAVES

Terremoto, geopolítica, reconstrucción, cooperación insular, República Dominicana, Haití, Comisión Mixta Bilateral (CM).

ABSTRACT

This article explores the impact of the January 12th of 2010 earthquake on Haiti, in particular, in the course that geopolitical relations of United States towards Latin America and Caribbean countries could take. It also discusses the implications of the failure in the dominico-haitian's

* Director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES) de la Universidad Iberoamericana, Santo Domingo, República Dominicana.
E-mail: wilfredo.lozano@gmail.com

¹ Trabajo presentado en el Seminario Internacional organizado por la Universidad Torcuato Di Tella y el Norwegian Peacebuilding Centre: "La Reconstrucción Sustentable en Haití: Explorando el Rol de América Latina y Europa", Buenos Aires, 14-15 de junio 2010. El autor agradece los comentarios de Rafael Toribio.

relations and the future of both countries that conforms the island of Hispaniola, and its relations with the United States and Latin America. The argument relies in the hypothesis that assumes that United States in its military occupation in Haiti, not only operated for humanitarian and security reasons, but that also did it in order to reaffirmate its hegemonic power in the Caribbean region, due to the presence in Haiti of countries such as Brasil, Chile and European Union in Haiti behind the MINUSTAH organization. In the second part, the article explores the possibility of insular cooperation in the Hispaniola, in this new geopolitical scene imposed by the new haitian situation post earthquake.

KEY WORDS

Earthquake, geopolitics, reconstruction, insular cooperation, Dominican Republic, Haití, Mix Bilateral Comission (MBC).

INTRODUCCIÓN

En este trabajo desarrollamos algunas ideas en torno a la problemática de la cooperación dominicana hacia Haití, en el contexto del proceso de reconstrucción post terremoto. El eje del argumento desarrollado es que las posibilidades de la cooperación dominicana hacia Haití en el nuevo contexto insular post terremoto, al involucrar una gama muy amplia de actores internacionales y específicamente a los Estados Unidos de manera directa, está condicionada al marco geopolítico de la realidad insular y regional. A esto se añade que las posibilidades mismas de la cooperación insular haitiano-dominicana se encuentra condicionada por la precaria institucionalidad de ambos Estados, sobre todo de Haití, y por las condiciones previas al terremoto que definían un contexto de potencial conflicto.

La segunda línea de argumentación que se desea desarrollar gira en torno a la idea de que la magnitud de la catástrofe en Haití del 12 de enero del presente año fue de una magnitud tal que entre sus efectos regionales recompuso el marco de las relaciones políticas entre los Estados haitiano y dominicano, abriendo la posibilidad de una renovación sustancial de los lazos de cooperación insular, lo que implica la necesidad de un cambio político modernizador en ambos estados para hacer sostenible un lazo cooperativo en el mediano y largo plazo.

El documento se organiza en dos grandes partes. En la primera se discute el condicionamiento geopolítico de la cooperación dominico-haitiana en el actual contexto de reconstrucción del lado occidental de la Isla. En el segundo se discuten las posibilidades de un nuevo marco de cooperación insular en el contexto de la nueva situación insular.

LA GEOPOLÍTICA DE LA COOPERACIÓN INSULAR

Desde el momento en que las tropas norteamericanas llegaron a Puerto Príncipe, días después del terremoto del 12 de enero, no sólo los norteamericanos pasaron a controlar la seguridad interna de la capital haitiana, también se planteó una nueva situación geopolítica, lo cual está teniendo consecuencias en el proceso de reconstrucción.

Muchos analistas plantean que los norteamericanos pudieron perfectamente lograr una rápida autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas antes de desembarcar sus tropas en Puerto Príncipe, lo que hubiera brindado la imagen de que lo que estaba ocurriendo era una decisión consensuada de la comunidad de naciones. Sin embargo, pienso yo, esto era lo que exactamente los norteamericanos no podían permitirse: aparecer sometidos a un poder supranacional en su propia esfera de influencia. Por eso, para afirmar ese poder, los norteamericanos simplemente ocuparon Haití. A sus ojos, y en función de sus intereses, lograban varios asuntos en un solo acto: restablecían un margen de seguridad necesario para la acción humanitaria, apoyaban al Gobierno Preval, ante cualquier amenaza que hiciera peligrar su estabilidad, indicaban que la región del Caribe continuaba siendo su esfera de influencia, y dejaban claro que la Unión Europea y la propia Naciones Unidas, si querían actuar con eficacia lo debían hacer en acuerdo con los norteamericanos y no de éstos con aquellos.

Cuando los presidentes Fernández y Preval se reunieron en Santo Domingo a los pocos días de la catástrofe, anunciaron que en abril se organizaría una cumbre para la reconstrucción de Haití. Pienso que en ese momento ambos presidentes tenían la esperanza de que en el manejo de esta agenda podían afirmar una presencia insular (de ambos países) en el manejo internacional de la crisis humanitaria y la reconstrucción de Haití. Para Fernández esto era ventajoso por doble partida: le ayudaba a cambiar su mala imagen internacional como el jefe de un gobierno que era cuestionado internacionalmente respecto al manejo de la

inmigración de jornaleros haitianos inmigrantes a la parte oeste de la isla y porque le perfilaba un liderazgo regional indiscutible.

La comunidad de naciones no podía hacerse de la vista gorda ante la masiva y rápida ayuda humanitaria a Haití por parte de su vecino dominicano y esto de hecho era el mejor mentís a la idea de un cerrado antagonismo entre los dos Estados. Por el contrario, de esa escena surgía un marco de solidaridad insular que obligó a los Estados haitiano y dominicano a cambiar de un día para otro el manejo de sus relaciones y a la comunidad internacional a ver de otra manera la relación de los dominicanos con sus vecinos haitianos.

Para Preval era importante estrechar sus relaciones con Fernández y compartir en lo posible las ventajas de un liderazgo insular. Ese esfuerzo le brindaba un margen de autonomía y movimiento propio frente a la comunidad de naciones que eran los que en última instancia proporcionarían los recursos para la reconstrucción. Particularmente frente a los norteamericanos, le permitía discutir los términos de la reconstrucción con algo más en las manos que el derecho legítimo a dirigir internamente el proceso; además, le ayudaba a generar un nuevo clima desde el cual movilizar capacidades políticas internas, ante un gobierno diezmado, un estado casi disuelto y fuerzas políticas antagónicas que recuperaban poder en el marco de la catástrofe. Estrechar los lazos con Fernández era, además de ventajoso en el sentido apuntado, necesario, pues al fin y al cabo la reconstrucción iba a requerir de todos modos de la República Dominicana.

Pero la geopolítica ya estaba operando. Tan pronto se produjo el desembarco de tropas norteamericanas en Puerto Príncipe, la Cancillería Francesa mostró rápidamente su malestar con el procedimiento a la que siguieron otras muestras de descontento por parte de países europeos y latinoamericanos. La Unión Europea no emitió ninguna declaración, pero su malestar estaba claro. Todo el mundo, sin embargo, tuvo que acogerse a la realidad de los hechos: más de diez mil soldados norteamericanos estaban restableciendo el orden y organizando la ayuda en Haití, sobre todo afirmando que, en el marco de la crisis, era Washington el polo hegemónico que debía administrar de alguna manera la reconstrucción.

Las rápidas visitas de Hilary Clinton a Haití, luego de su esposo el Ex Presidente Bill Clinton, e incluso del Ex Presidente Bush que le acompañó en su penúltimo viaje, mostraban claramente la importancia que los norteamericanos le estaban

dando a Haití. Por otro lado, los norteamericanos estaban enviando señales al gobierno dominicano en el sentido de la necesidad de que el mismo de alguna manera debía alinearse a la estrategia de reconstrucción, tal como Washington la había trazado. Lo primero fue la visita de la Secretaria de Estado Hillary Clinton al Presidente Fernández días antes de la Cumbre de las Américas en Trinidad. Luego le visitó una de las colaboradoras cercanas de la Señora Clinton, la cual tenía, además, la particularidad de ser de ascendiente dominicano.

Paralelo a estos movimientos se estaba produciendo un reacomodo del proceso de cumbres. La programada cumbre de abril en Santo Domingo, simplemente fue cancelada. En su lugar se realizó una reunión en Montreal de carácter más bien técnico y se anunció que la cumbre de Santo Domingo no se realizaría. En cambio, se anunció que una reunión de donantes se realizaría en New York en abril, dejando claramente establecido que la misma sustituía a la propuesta para ese mismo mes en la capital dominicana planteada por Santo Domingo y Puerto Príncipe. Un premio de consolación quedó para los gobiernos dominicanos y haitianos: prepararon ambos una reunión técnica en Santo Domingo a finales de marzo, previa a la cumbre de New York.

A todo esto se añade que en el ínterin se produjeron dos hechos que la prensa reseñó en su peculiar estilo hiperbólico, pero sin advertir sus consecuencias. En mayo Preval visitó Washington invitado por el Presidente Obama. Casi al mismo tiempo Sonia Pierre, dominicana de origen haitiano, fue condecorada en Washington por sus aportes en la defensa de los derechos humanos de los descendientes de inmigrantes haitianos nacidos en la República Dominicana.

Todo indica entonces que los Estados Unidos estaban delineado una estrategia de cierta consistencia frente a la reconstrucción de Haití y al papel que República Dominicana podría tener en el proceso. A mi juicio esa estrategia revela al menos los siguientes objetivos:

1. Controlar los mecanismos de seguridad interna que claramente sobrepasan las capacidades de la MINUSTAH en las actuales condiciones haitianas. Esto constituía un elemento clave para asegurar que cualquier cambio político que suceda en Haití, tras la salida de Preval finalizado su mandato, no produciría una situación de inestabilidad que le facilitara a otros actores regionales o internacionales una presencia efectiva en el proceso político

interno, no sólo de la reconstrucción, sino de la negociación que debía conducir al diseño del nuevo escenario político en Haití.

2. Asegurar que la crisis no genere consecuencias migratorias en un cuadro de masiva huida de balseiros haitianos hacia la Florida, como ocurrió en la crisis de 1991. A diferencia de lo que el pensamiento conservador podría pensar, esa estrategia podía incluir frenar el potencial emigratorio hacia República Dominicana, puesto que al fin y al cabo un desplazamiento masivo hacia ese país podría conducir a una crisis de alcance regional.
3. Llevar a la República Dominicana, como nación vecina de Haití, a una posición de socio dependiente de la comunidad internacional y específicamente de los Estados Unidos, a propósito de su inevitable papel estratégico en la reconstrucción de Haití. La idea es aquí reducir a lo mínimo la autonomía relativa del gobierno dominicano frente al gobierno vecino, comenzando por dejar claro que si bien la ayuda dominicana a Haití estaba delineando un nuevo marco de relaciones con el vecino, para ser coherentes había que resolver el asunto del trato a los inmigrantes haitianos. La visita de Hillary Clinton a República Dominicana, el premio a Sonia Pierre en EE.UU prácticamente coincidiendo con la visita del presidente de Haití a Washington, parecen indicar ese propósito.
4. Alcanzar con las naciones latinoamericanas, sobre todo con Brasil, un acuerdo realista que no niegue su interés y presencia en el escenario de la reconstrucción, pero que reconozca el rol hegemónico norteamericano en ese proceso. Brasil parece haberlo comprendido, de ahí su cautela en el manejo de su posición frente a Haití, partiendo de su solidaridad indiscutible. A esto se añade otro hecho: en Brasil hay circunstancias internas de un próximo cambio de gobierno que obligan a Itamaratí a ser cautos en el manejo de la agenda haitiana.
5. Mantener a la MINUSTAH en un rol secundario, al menos hasta tanto se decidiera el rumbo de la reconstrucción haitiana, sobre todo hasta que la situación política no definiera claramente un perfil estable y seguro para los intereses norteamericanos, lo que parece haberse logrado.

La actual administración del Estado dominicano, presidida por Leonel Fernández, ha operado con sentido realista y de manera inteligente en esa compleja situación. Ha tenido logros importantes, el principal de los cuales es haber cambiado su difícil situación ante la comunidad internacional. De nación antagonista ante Haití y violadora de los derechos humanos de sus inmigrantes en República Dominicana, la administración Fernández ha logrado producir una imagen contrapuesta: la de la nación vecina solidaria, lo que plantea objetivamente la posibilidad de “un nuevo trato” y marco de relaciones domínico-haitianas, fundado en la idea de un desarrollo sostenible compartido, en aquellos aspectos que involucran a las dos economías y sociedades: salud, frontera, seguridad, medioambiente y comercio insular. No se ha logrado lo mismo en materia de derechos humanos y mejora del manejo de la agenda migratoria, que sigue siendo el talón de Aquiles en el futuro de las relaciones de los dos países que comparten la isla Hispaniola².

El gobierno dominicano parece haber comprendido que el éxito de una agenda de relaciones con Haití pasa por dos canales claros: reconocer el condicionamiento que impone la geopolítica regional, lo que implica definir con realismo los términos de las relaciones con los Estados Unidos, asunto que a mi juicio aún no se tiene precisado. Esto posiblemente implicaría definir una política de bajo perfil en las relaciones con Venezuela y Cuba, aunque no tiene por qué desconocer los logros de esas relaciones, sobre todo con Venezuela. En esto hay mucho camino por recorrer, aunque hay señales débiles de que la administración Fernández entiende claramente el problema.

Fernández correctamente aprecia que fortalecer las relaciones con Europa y Latinoamericana es un camino necesario para lograr afianzar la visibilidad de la República Dominicana en la escena internacional y más aún para definir una política hacia los Estados Unidos que no suponga su simple sumisión al interés geopolítico de la gran potencia regional. Lamentablemente, esa agenda continúa como una especie de agenda personal del Presidente y aún no se traduce en una política exterior coherente e institucionalmente sostenida.

² Véase Lozano (2008): ADE y Comisión Europea (2007)

Hasta el terremoto del 12 de enero la política dominicana hacia el vecino Haití era meramente reactiva y defensiva, después de esa fecha se ha visto obligada a ser proactiva y solidaria. Esto remite a dos paradigmas o modelos distintos y hasta encontrados de política exterior, que no estoy seguro que haya sido reflexionado por los responsables dominicanos de la formulación de su política exterior. El primer paradigma remite a un modelo de conflicto, el segundo a un modelo de cooperación. Pasar de un modelo a otro no puede ser visto simplemente como un reacomodo circunstancial ante la nueva situación que la catástrofe haitiana ha producido en el plano regional, pues eso supone permanecer en el anterior modelo. Aunque esto podría ser su origen, es claro que el cambio de modelo de relaciones implica un cambio valorativo acerca del contenido y alcance de las mismas, un nuevo marco institucional que le dé cauce—como fue lo propio en el anterior modelo—y, finalmente, supone modificar el manejo de las relaciones del país con el entorno internacional.

Es en este último terreno en el que tradicionalmente se han dado las respuestas dominicanas a las críticas producidas al Estado dominicano por actores nacionales e internacionales, casi siempre orientadas al tema de los derechos humanos. La nueva situación post terremoto está obligando a cambiar a los actores de ambos extremos del *continuum*, vale decir, tanto a los críticos del Estado dominicano como a sus defensores. A los primeros porque la respuesta dominicana a la catástrofe en Haití se produce en un marco de masiva solidaridad dominicana liderada por el Estado, a los segundos porque su vehemencia nacionalista y su cerrado rechazo a todo contacto se ha hecho añicos ante el acercamiento de las dos naciones en el contexto de la crisis y el proceso de reconstrucción haitiana. Todo esto ha obligado a las élites de ambos países a cambiar sus enfoques hacia “el otro”. Sin embargo, no hay todavía en las élites una clara conciencia de este giro objetivo de las relaciones binacionales y no sólo el lenguaje sino incluso los enfoques continúan dándose en el marco del viejo modelo de antagonismos insulares. Todo esto se expresa claramente en el lenguaje mediante el cual se relacionan ambas élites, poblado de retórica y que no logra encontrar las nuevas categorías conceptuales mediante las cuales deben expresarse las nuevas relaciones.

Este asunto tiene que ver con el segundo problema u obstáculo para que República Dominicana y Haití logren producir el marco adecuado por donde encausar sus relaciones con el vecino y producir la estrategia de cooperación insular adecuada: los valores que fundan los esquemas de política exterior. En este sentido, si no se asume que la cooperación no es algo impuesto por las circunstancias, sino algo necesario, que las circunstancias lamentables de Haití simplemente han puesto al desnudo, no se podrá ir muy lejos, ya que al menor obstáculo que se presente y ante la más leve mejoría que se reconozca surgirá la tentación de olvidarse del clima de cooperación que se ha creado. Esto no tiene nada que ver del lado dominicano con el hecho obvio de que el país no puede ni debe cargar con los problemas del vecino Haití, ni tampoco implica ingerencismo de la parte dominicana, simplemente permite reconocer que los problemas del vecino Haití afectan a los dos países y por ello deben atacarse en un sentido cooperativo y perspectiva insular.

En este asunto de los valores en que debe sostenerse el nuevo marco de relaciones de los países que pueblan la Hispaniola, hay que tomar en serio la crítica al nacionalismo, el rechazo al racismo y toda forma de exclusión, así como también debe asumirse que en la frontera se comparten problemas que las propias poblaciones fronterizas hace tiempo que vienen enfrentando juntas.

El tercer asunto es la institucionalidad del marco de las relaciones³. Sin estabilizar un espacio institucional ordenado (por ejemplo la comisión Mixta Binacional) que permita manejar los problemas que ambos países comparten y los conflictos que siempre aparecerán por el hecho mismo de ser vecinos, nunca se podrá organizar estrategias más o menos durables y eficaces que atiendan y resuelvan los problemas en ámbitos como el de la seguridad fronteriza, las migraciones y la sostenibilidad del desarrollo.

Como se aprecia, entonces, el tradicionalismo reactivo de la cancillería y gobierno dominicanos en sus relaciones con Haití no puede continuar enfrentando las implicaciones de la nueva situación y sus problemas con el mismo ropaje institucional caracterizado por su disgregación, con el mismo lenguaje y valores centrado en un recalitrante y atrasado nacionalismo retórico. Sin resolver la cuestión insular República Dominicana no podrá como nación fortalecer su situación

³ Véase a Lozano y Wooding (2008).

en el plano internacional, específicamente frente a Latinoamérica; como tampoco resolver sus diferencias con los países del Caribe y los ejes hegemónicos de la política mundial que afectan a la región del Caribe (EE.UU. y la Unión Europea) dudarán a la hora de asumir compromisos con el Estado dominicano. Es aquí que se perfila lo que a mi juicio es el gran problema de las relaciones exteriores dominicanas: su bajo perfil institucional, la inexistencia de una política exterior que vaya más allá de las propuestas reactivas del Presidente a las coyunturas internacionales y se trace objetivos más amplios donde, si bien el Presidente debe tener el rol estratégico principal, no debe anular los determinantes propios de una política exterior definida en términos estratégicos e institucionales. En el caso de la actual coyuntura domínico-haitiana y en particular en lo que tiene que ver con las relaciones con los Estados Unidos, esa ausencia de institucionalidad y de planteo estratégico de mediano y largo plazo es clara, como hemos podido apreciar.

El éxito de una gestión de política exterior no puede descansar simplemente en liderazgos carismáticos e inteligentes, debe sostenerse en visiones que trasciendan esos liderazgos y en una buena dosis de realismo. En lo adelante, el Estado dominicano habrá de tomar en serio esta necesidad, si es que los liderazgos carismáticos que pueden dirigir el Estado, como es el caso del Presidente Fernández, desean tener éxito y sus acciones no se esfumen como arena que se escapa de las manos. La actual coyuntura brinda entonces una gran oportunidad al país para visibilizarse ante Latinoamérica y fortalecer su liderazgo subregional, también podría ayudar a ordenar un esquema de política exterior coherente, donde perfectamente puede caber las buenas relaciones con Venezuela y naturalmente su petróleo y los Estados Unidos, que claramente están preocupados sobre todo por los problemas de seguridad que afectan tanto a Haití como a República Dominicana. Finalmente, todo esto podría contribuir a encontrar un nuevo cauce para una mejor relación con Haití, fundada en el respeto mutuo, la solidaridad y la búsqueda compartida de soluciones a ingentes problemas que ninguna de las dos naciones podrá resolver sola.

POSIBILIDADES DE LA COOPERACIÓN INSULAR EN LA RECONSTRUCCIÓN DE HAITÍ

En la nueva situación que se plantea en la isla Hispaniola, el debate específico en torno a la cooperación dominico/haitiana tiene forzosamente que asumirse a partir del proceso de reconstrucción haitiana. Sin embargo, como sabemos la reconstrucción de Haití está condicionada por la geopolítica regional en el Caribe y por la previa situación de inestabilidad política y conflictos entre los dos Estados que pueblan la Hispaniola. Desde la perspectiva insular, lo nuevo de la situación es que en materia de cooperación el post terremoto ha obligado a que en la práctica se produzca un nuevo estilo de relaciones inter-estatales que puede estar planteando las condiciones para comenzar a resolver viejos conflictos en la Hispaniola. En segundo lugar, la nueva situación tal parece que supera los límites en que en el pasado reciente, por lo menos desde los noventa, se ha tratado de encausar las relaciones entre los estados haitiano y dominicano en materia de cooperación, nos referimos al marco de la llamada Comisión Mixta Binacional (CM).

En esa situación una estrategia de cooperación domínico-haitiana realista tiene forzosamente que asumir al menos dos cuestiones claras: a) el condicionante geopolítico descrito y b) el esquema de relaciones inter-estatales precedente caracterizado por un clima de tensiones y conflictos de baja intensidad. Como hemos insinuado, la catástrofe en Haití ha obligado a ambos Estados a asumir un esquema proactivo de compromisos insulares en materia de cooperación. Del lado dominicano se ha pasado así de un modelo pasivo y defensivo de relaciones con el vecino insular a un esquema proactivo y cooperativo. De esta manera, la cooperación, al menos en el plano formal, en principio ha pasado a ser un nuevo escenario que desplaza al conflicto como el terreno común que define y orienta el contenido de los vínculos inter-estatales. Esto se ha reflejado en las posiciones de ambos países en la estrategia de cumbres encaminadas a la reconstrucción de Haití. En estas reuniones de la comunidad de naciones, haitianos y dominicanos han venido apareciendo más o menos con posiciones comunes y en la última reunión de Punta Cana no solo han organizado la reunión en estrecha colaboración, ya que los dominicanos fueron anfitriones, sino que incluso han impulsado posiciones comunes. Esto ha culminado en la entusiasta aceptación del lado haitiano de la necesidad de que República Dominicana participe incluso de la llamada Comisión Interina para la Reconstrucción Haitiana (CIRH), que dará seguimiento

al proceso de reconstrucción en Haití, comisión que preside el Presidente Preval y que integra a Bill Clinton a nombre de las Naciones Unidas (UN).

El otro campo en el que con mayor retórica se ha pregonado este nuevo espíritu cooperativo es el de la llamada CM, que fue el mecanismo a través del cual hasta hace unos años los Estados dominicano y haitiano encaminaron sus esfuerzos para la cooperación insular, cifrando de algún modo en este mecanismo sus expectativas para el manejo de conflictos y diferendos.

Pese a compartir la isla Hispaniola, Haití y República Dominicana en el período moderno, como Estados independientes tienen muy poca experiencia de relaciones de cooperación binacionales, salvo quizás en el ámbito fronterizo. Otra es la historia de las relaciones fronterizas entre ambas sociedades, pues como es habitual en las poblaciones que comparten los límites geográfico/políticos de dos Estados, allí se produce una suerte de sociedad específicamente binacional. En este marco, el caso del comercio merece también atención, pues ya sea por la vía informal, o por mecanismos aduanales formales en materia comercial, ambas sociedades han ido estrechando relaciones más allá de sus diferencias y eventuales puntos de conflicto. Son estos “vacíos” los que precisamente otorgan importancia estratégica a la CM, pues la misma ha sido quizás la experiencia más importante en materia de relaciones inter-estatales en la búsqueda de vínculos cooperativos entre ambos Estados, de forma independiente de los acuerdos regionales o transnacionales en que ambos países se encuentran envueltos, como son los casos de los países ACP y de la cooperación Europea, o las vinculaciones a Cariforum y CARICOM en el terreno más reducido de las islas del Caribe y más recientemente del acuerdo EPA.

La experiencia de la CM se sostuvo en una amplia y diversificada agenda más allá de los tradicionales problemas que en materia de inmigración han generado dificultades en las relaciones entre ambos estados. A partir de la CM la visión de la cooperación específicamente inter-estatal se ha visto beneficiada por un espíritu más amplio que ha permitido vislumbrar una agenda orientada hacia la economía, la sociedad, la política, la inmigración, la salud, la educación y la cultura, además del tema del medioambiente y la agricultura.

Es importante analizar el trabajo de la CM no sólo en el contexto de las relaciones entre agencias gubernamentales, sino también en el de las relaciones

entre las dos sociedades y en particular del rol desempeñado por el empresariado. Este enfoque permite apreciar un conjunto de condicionantes y dificultades que el puro análisis institucional no permite reconocer. El primer y más importante punto de desacuerdo surgió en torno a la política de promoción del turismo, la que los empresarios dominicanos se negaban a manejar en una perspectiva insular y compartida. Otro ámbito de conflicto fue el del comercio informal en la frontera. Lo que en el fondo el empresariado dominicano estaba reclamando era cautela en el acercamiento a Haití y una mayor participación en las negociaciones bilaterales. En una palabra, se recomendaba precaución y una mayor participación empresarial en el manejo mismo del proceso de acercamiento comercial hacia Haití. Una tercera línea crítica se articuló por el lado de los acuerdos migratorios que se discutían en la CM. A partir de la llegada al poder en la República Dominicana del Ing. Hipólito Mejía en agosto del 2000 y en el marco de la crisis política desatada en Haití un año después, los trabajos de la CM de hecho fueron paralizados. Esto no quiere decir que las relaciones entre ambos países se agrietaron. Muy por el contrario, en muchos sentidos se profundizaron las relaciones de cooperación iniciadas en el período previo en el campo de las relaciones interestatales. Por otro lado, en el campo fito y zoo sanitario el trabajo de algunas subcomisiones tuvo continuidad, al tiempo que en otros campos, sobre todo ambiental y en materia fronteriza, se desarrollaron relaciones de cooperación e intercambio. Todo esto encontró posteriormente dificultades al estallar la crisis política en Haití.

El primer asunto que conspiró contra la continuidad del esfuerzo de la CM fue el de la inestabilidad política en Haití. Es claro que la inestabilidad en Haití produjo un problema en la articulación de los interlocutores válidos para negociar con el Estado Dominicano. Contra la continuidad de este esfuerzo insular también conspiró la discontinuidad institucional de las políticas públicas de los gobiernos dominicanos, lo cual se refleja claramente en el poco seguimiento a los compromisos contraídos en el marco de los acuerdos de la CM y el trabajo de sus propias subcomisiones. A estas dificultades deben añadirse otros obstáculos no menos importantes. Mientras la parte dominicana estaba más interesada en la agenda económica y comercial, la contraparte haitiana siempre manifestó un mayor interés en los asuntos ligados a las migraciones y los derechos humanos. Esto no hubiese significado mayores inconvenientes, si en ambos lados las partes negociadoras se apoyaran en un marco institucional estable que asegurara continuidad y seguimiento a los acuerdos, a partir de un mínimo de objetivos comunes entre las partes. Sólo

en el campo de los controles fito y zoo sanitarios, y las medidas de salud pública revelaron continuidades y capacidades institucionales que hasta hoy día le ha permitido cierta vigencia y presencia en materia de políticas públicas y esto ha sido así porque en esos campos en ambas partes había un claro interés en la continuidad de los acuerdos. Lo mismo puede decirse en lo relativo a las acciones derivadas de los acuerdos de la comisión en el campo medioambiental, pese a que en este aspecto ha habido muchos problemas para la sostenibilidad de políticas comunes. A todo esto se añaden los condicionamientos de las percepciones recíprocas heredadas del pasado que tienen las elites políticas sobre sus contrapartes, lo que empaña la dirección de las negociaciones.

Algo que no puede dejar de mencionarse es la manera en que terceros actores (no estatales) tuvieron posibilidades de intervención e incidencia en la agenda misma de la CM. Aunque es cierto que la agenda de trabajo de la comisión estuvo vinculada a las agendas nacionales de ambos países, los actores empresariales, la sociedad civil y los propios actores políticos (que no formaban parte del partido de gobierno) tuvieron poca participación. En una palabra, la experiencia de la CM, siendo positiva al final de cuentas, puso en evidencia los déficits institucionales de ambos Estados para articular un esquema sostenible de cooperación insular, al tiempo que reveló el poder de las élites políticas de ambos países para articular un esquema de relaciones inter-estatales dispuesto a la cooperación en un enfoque insular. También puso de manifiesto el poder de la cultura política autoritaria, de la desconfianza y de la propia historia de tensiones y desencuentros de enfoques en el manejo de problemas compartidos.

Es cierto que en el contexto inmediatamente anterior al terremoto, entre los gobiernos haitiano y dominicano, sobre todo a nivel de los dos presidentes, se estaba fortaleciendo un nuevo clima de confianza, al punto de que se estaban encaminando los pasos para el restablecimiento de la llamada CM a escala insular⁴.

⁴ En rigor, desde mediados de la presente década organismos internacionales de desarrollo y en particular la Comisión Europea estaban muy interesados en restablecer la CM, dándole un carácter técnico y permanencia institucional. Aunque a mediados del 2010 los dos gobiernos ya habían procedido a nombrar sus comisiones nacionales, al momento del terremoto todo estaba preparado para una reunión de los presidentes Preval y Fernández, en cuyo encuentro se anunciaría la reactivación de la CM. Todo esto quedó literalmente en el aire, tras el terremoto del 12 de enero del 2010.

Sin embargo, lo que ocurrió tras el terremoto fue un vuelco cooperativo masivo de República Dominicana, tanto a nivel estatal como de la sociedad civil, hacia la ayuda humanitaria a Haití.

De esta manera, si bien en el pasado reciente entre los dos países que pueblan la Hispaniola el clima fue de tensiones y conflictos más o menos directos, tras el terremoto, ha surgido un espíritu solidario entre los dos pueblos que niega el marco de relaciones antagónicas y tensiones políticas que en cada uno de los dos Estados las elites nacionalistas promovían, o en todo caso no frenaban, lo que afectaba las esferas de los gobiernos y con ello las políticas exteriores, específicamente las definidas respecto al vecino. Si bien esto ocurría a nivel de las élites, de los medios de comunicación e incluso de sectores de ambos gobiernos, en los ámbitos presidenciales sin embargo, se ha mantenido un clima de respeto y cordial formalidad diplomática, pero apuntando al señalamiento de serias diferencias. Esto, de alguna forma, unido a los problemas de la política interna en ambas naciones, ha impedido reactivar los mecanismos cooperativos ensayados en el pasado, como el de la CM, pese a esfuerzos serios como los de la UE, muy interesada en que esta experiencia se institucionalizara⁵.

La situación descrita obliga a tomar en serio el problema institucional de los dos Estados, pero también a reconocer la importancia del tema de las percepciones recíprocas de las élites haitiano-dominicanas respecto a sus vecinos, sus trayectorias históricas y los propios problemas insulares que comparten. Este asunto nos conduce directamente a la necesidad de reconocer la desconfianza mutua como un obstáculo real para el entendimiento entre las elites. Lo dicho es tan claro que hoy día en el marco de los esfuerzos presidenciales en las cumbres post terremoto encaminados a la reconstrucción de Haití, funcionarios de ambos gobiernos se asombran mutuamente de la cantidad de visiones, enfoques e incluso valoraciones, que comparten respecto a muchos problemas regionales, insulares y locales, situación de la que “no se daban cuenta antes”, o simplemente no querían hacerlo, o estaban impedidos a expresarlo.

⁵ Véase ADE y Comisión Europea (2007).

De todos modos, en el nuevo contexto de la reconstrucción de Haití, pese a que en ambos gobiernos en principio se ve con simpatía la reactivación de la CM, la realidad es que el activismo de cumbres, ha empanado la visión respecto a la pertinencia de la reactivación de esta instancia de alcance estrictamente binacional. Hay que tomar en serio esta tibieza burocrática respecto a la CM y por ello se hace necesario reflexionar acerca de este instrumento institucional en el nuevo contexto de la reconstrucción de Haití.

Lo primero que debe tomarse en consideración es el hecho simple de que el proceso de reconstrucción de Haití se inscribe en una dinámica internacional que involucra no sólo a Estados naciones amigos de Haití, sino principalmente a actores hegemónicos, como se ha visto en la primera parte de este trabajo. Esto supone condicionantes que afectan en lo particular las relaciones específicamente insulares dominico-haitianas dimensionándolas en un plano regional y sobre todo en una perspectiva de seguridad regional. Esto ya se ha visto en el pasado con el caso de la crisis electoral dominicana de 1994 y los balseiros haitianos que podían penetrar en territorio norteamericano a través de las playas de la Florida. Se ve hoy con la evidente preocupación norteamericana en asumir el liderazgo del proceso de cumbres para la reconstrucción de Haití.

El segundo aspecto relevante es que la reconstrucción se plantea en función de recursos de los actores estatales y organismos internacionales y que por ello dichos actores tendrán en el futuro inmediato influencia y capacidad—incluso—de dirección en la construcción del nuevo cuadro político que habrá de definirse en Haití para hacer posible la tarea. Esto se ve claro en las presiones norteamericanas para acelerar las elecciones parlamentarias y posiblemente también condicionó la decisión de Preval de prolongar su mandato presidencial hasta mayo del 2011 y no hasta febrero como lo establece la constitución.

El tercer aspecto es que la reconstrucción se dirige y concentra en Haití. La República Dominicana aparece aquí como un actor importante no porque su aporte sea significativo en el plano financiero (50 millones de dólares es el compromiso del Estado Dominicano) sino porque al ser vecino de Haití y tener un grado de desarrollo y control de recursos mayores, su papel adquiere mayor significado que el de la dimensión de su ayuda material, pues comparte fronteras, controla puertos y capacidades que se hacen necesarias para la reconstrucción.

La llamada CM se define en otro espacio institucional, objetivos y contexto histórico. Por lo pronto, la CM se pensó y continúa pensándose, en un plano binacional y se encamina a resolver problemas a escala insular. La institucionalidad de la CM es más restringida o distinta a la que formulan organismos como la CIRH, aunque posiblemente por esa misma razón pueda a la larga ser más efectiva.

Por ello, entendemos que de forma correlativa a los esfuerzos internacionales de la reconstrucción que se definen en torno a Haití, como de las ayudas que específicamente el Gobierno Dominicano preste a su vecino, se hace necesario que los gobiernos haitiano y dominicano fortalezcan instancias binacionales que atiendan un campo de problemas compartidos, que afectan el proceso de la reconstrucción y las posibilidades mismas del desarrollo sostenible en ambos lados de la isla. Y es este el campo de efectividad de la CM en el nuevo contexto de la reconstrucción de Haití. De acuerdo a este razonamiento, es nuestro criterio que hoy por hoy la CM adquiere una relevancia específica en el nuevo contexto insular: la de servir de correa articuladora de las acciones específicamente insulares que requiere la reconstrucción y que pueden y deben vincular ambas economías y sociedades en ese propósito.

Hay que ver además otros asuntos. Por lo pronto, todo lo que se haga en el marco del proceso de cumbres tiene que materializarse en proyectos, programas e iniciativas locales y nacionales en el contexto haitiano, pero muchas de ellas requieren una mirada insular, sobre todo en la zona fronteriza. Por lo demás, para hacer viables las propuestas es necesario articular un campo de compromisos institucionales cumplibles.

Claramente la República Dominicana debe cumplir en esta tarea un rol estratégico. Sin embargo, la dimensión de la tarea y las dificultades de tipo estructural, políticas, ideológicas e institucionales que en el pasado han tenido los Estados haitiano y dominicano, deben llamar a reconocer una agenda específica binacional, que no sólo se encamine a cumplir con los objetivos específicamente dominicanos en el plan de acción propuesto por el gobierno haitiano, sino a superar los problemas u obstáculos que esta última tarea puede encontrar en los planos señalados. En este sentido la reactivación de la CM cumpliría otro papel complementario al del rol dominicano en el proceso de reconstrucción, y es el de contribuir a eliminar los obstáculos señalados en el marco de un compromiso binacional.

Por lo pronto entendemos que ambos estados deben trabajar más y mejor en el tema de las percepciones y la confianza mutua. Esta tarea y las acciones propias de la reconstrucción afectarán el contexto político, obligando a los dos Estados a un cambio de perspectiva que en principio debe conducir a modificar las valoraciones recíprocas que sobre la historia de ambos pueblos tienen sus elites. Es indudable que esto obligará a cambiar, o al menos replantear, el contenido y orientación de compromisos políticos internos en materia de políticas públicas en por lo menos tres puntos: migraciones, frontera y comercio. Esto último en principio debe recomponer en ambas sociedades las lógicas de acuerdo y alianzas entre actores políticos y entre estos con sus sociedades civiles y el empresariado. En una palabra, refundar Haití, como gustan calificar la reconstrucción muchos intelectuales, a lo que apunta es a un cambio significativo en lo político, cultural y social, lo cual claramente afectará –y creo que para bien– al vecino dominicano.

Como afirmamos arriba, a estas alturas debe quedar claro que por la magnitud de la catástrofe en Haití, así como por la solidaridad mostrada por el pueblo y el Estado dominicano con su vecino occidental, las posibilidades de la cooperación en el contexto de la reconstrucción de Haití, tiene directos efectos del lado dominicano, no sólo en el plano económico por los recursos ya aportados por el Estado y sociedad dominicanos, o los comprometidos por parte del gobierno dominicano en la cumbre de Punta Cana (50 millones de dólares), sino principalmente porque a partir de ese giro se ha replanteado el porvenir de los lazos entre las dos naciones más allá de las urgencias de la cooperación.

El otro aspecto significativo en este proceso es el cambio que la reconstrucción producirá en el campo de las relaciones internacionales. La presencia de la MINUSTAH en Haití no debe en este contexto asumirse como el dato que indica la importancia de la comunidad internacional en el post terremoto. Esta presencia es indicativa de un serio problema interno en materia de gobernabilidad, que envuelve al Sistema de Naciones Unidas pero principalmente ha involucrado a los Estados latinoamericanos y a la Unión Europea en un esfuerzo de reconstrucción política de Haití. Como tal, este contexto internacional ha actuado como un antecedente importante a la hora del sistema internacional enfrentar la catástrofe del terremoto y proponerse la ayuda para la reconstrucción. Por ello, en el presente lo fundamental es el potencial de compromiso de los Estados del sistema internacional para hacer viable la reconstrucción, como del propio Estado Haitiano asegurar las capacidades mínimas que hagan posible este proceso. Dos asuntos

deben indicarse aquí que modifican el cuadro anterior: el compromiso dominicano con la reconstrucción de Haití y el clima de buena voluntad que hoy existe entre sus gobiernos ¿no tendrá en un tiempo mediano consecuencias políticas que en los hechos conviertan al Estado Dominicano en un referente importante para la política interna en Haití? La respuesta no es sencilla, pero temo que algo de esto puede ocurrir. Por lo pronto, la idea expresada por casi todos los actores internacionales en la Cumbre de Punta Cana de que República Dominicana debe participar como un actor importante de la CIRH, más allá de las sinceras y buenas intenciones de los dos gobiernos de la isla y de la propia comunidad internacional, deberá sopesarse con mayor cuidado, pues puede tener consecuencias en el sentido apuntado por la interrogante propuesta. El otro asunto se refiere al rol hegemónico de los Estados Unidos en el escenario de la reconstrucción de Haití. Su predominio está hoy reconfigurando el papel de Estados latinoamericanos que han estado comprometidos desde hace varios años con las reformas democráticas en Haití, sobre todo Brasil.

Ahora bien, regresando al contexto de las relaciones insulares dominico-haitianas, el condicionamiento internacional que sobre la política haitiana impone la presencia de MINUSTAH y el rol que ha pasado a cumplir los Estados Unidos como potencia hegemónica en la región, se hace evidente que la geopolítica regional ha pasado a cumplir un papel esencial en el porvenir del nuevo marco de relaciones de cooperación que entre República Dominicana y Haití se está articulando, como se ha tratado de presentar en la primera parte de este trabajo.

No debemos ser ingenuos y pensar que la nueva y positiva situación que se ha planteado en las relaciones entre República Dominicana y Haití tras el terremoto, ha desterrado en ambos países los problemas relativos a su herencia histórica de conflictos, como tampoco puede pensarse que a partir de este lazo cooperativo, como de la acción de importantes actores internacionales en términos de recursos, se han resuelto las dificultades en materia institucional que ambos estados enfrentan. Pasado el entusiasmo de la presente fase de cumbres en la crisis de Haití, caracterizada por la búsqueda de los recursos para la reconstrucción que prioriza por definición la política internacional y las relaciones entre Estados, puede afirmarse que se pasará a un momento más monótono y de menor repercusión internacional que debe materializar concretamente el proceso de reconstrucción.

Para asegurar el cumplimiento del plan de reconstrucción propuesto por Haití, en la cumbre de Punta Cana se ha acordado ratificar y fortalecer la llamada Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH), cuyo mandato es de 18 meses. Esta comisión es presidida por el Presidente Preval y en ella participan además del Primer Ministro haitiano Bellarive, el Ex Presidente Clinton, el Banco Mundial y autoridades haitianas. Se ha planteado la integración de la República Dominicana a la comisión, pero al finalizar la cumbre no se tenía clara esta decisión. Lo que es claro es que la comisión se reunirá este mes de junio en Puerto Príncipe para dar inicio a su trabajo.

La propuesta de Haití para la reconstrucción es sumamente ambiciosa y se sostiene en una tesis central: el carácter de refundación que las elites dirigentes entienden debe asumir el proceso de reconstrucción. Independientemente de cualquier otra consideración, sin embargo, es preciso apreciar con cierto realismo dos cuestiones claves: a) dadas las urgencias que se plantean en la nación haitiana y los problemas de orden político que también se presentan en el sistema de partidos, hay que aceptar que sin una cierta capacidad de acuerdos y compromisos entre los mismos se hace difícil avanzar en la materialización del plan, independientemente de que se precisen con la pulcritud de un relojero los compromisos que los Estados donantes asuman. En este sentido, las posibilidades de éxito del plan escapan a los donantes, por mayores que sean los recursos y por mayor presencia que en la ejecución de los planes tenga la CIRH; b) el segundo asunto se refiere a las posibilidades de tipo institucional del Estado Haitiano para llevar a cabo los compromisos, programas y proyectos del plan de reconstrucción. En este aspecto la cooperación internacional puede hacer mucho. De hecho, entidades como la Unión Europea vienen haciendo un importante trabajo en Haití desde hace años, sobre todo en la región fronteriza. Con menores recursos también lo hacen Canadá, Estados Unidos y Cuba, cuya cooperación en materia de salud y recursos humanos en este plano es significativa.

La experiencia previa de la cooperación internacional en un plano insular y específicamente en Haití indica que de lo que se trata hoy no es de comenzar a trillar el camino, sino de reorientarlo en torno a la reconstrucción de Haití. Sin embargo, dados los costos financieros del proceso, en el caso dominicano entendemos que, más allá del apoyo al que se ha comprometido el gobierno dominicano (50 millones) debe plantearse seriamente que la cooperación dominicana no debe por ello suponer que el vecino dominicano ya no requiere a

su vez del apoyo de la cooperación internacional en ámbitos específicos. Por ello debe reconocerse que el ámbito específico de la cooperación insular y específicamente de República Dominicana hacia Haití no debe pensarse ni reducirse a las tareas inmediatas de la reconstrucción, también deben apuntar al desarrollo sostenible a escala insular⁶.

A manera de ilustración debe reconocerse que desde hace varios años, organismos de las sociedades civiles haitiana y dominicana, empresarios de ambas sociedades, e incluso actores gubernamentales en programas y proyectos específicos, han venido apuntando hacia la construcción de una agenda compartida que puede resumirse en los siguientes puntos: a) fortalecimiento de los procesos de integración entre ambas economías⁷, b) fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel de los dos Estados (Comisión Mixta Binacional) y de cada Estado, c) asistencia técnica en los procesos de institucionalización del Estado Haitiano⁸, d) construcción de infraestructuras y desarrollo fronterizo⁹, e) políticas de ordenamiento migratorio en ambos Estados¹⁰, f) estrategias de desarrollo sostenible a nivel insular con énfasis en proyectos fronterizos¹¹, g) políticas de formación en el plano educativo que apoyen un mejor conocimiento recíproco y fortalezcan las relaciones inter universitarias en ambos países¹², h) fortalecimiento de las comunidades fronterizas en ambos lados en lo que tiene que ver con la vida municipal y los poderes locales y en lo que tiene que ver con políticas sociales

⁶ El libro de Lozano y Wooding (2008) recoge propuestas específicas al respecto. El libro de Ayuso, Ogando y Clermont (2010) representa uno de los pocos esfuerzos en que los empresarios haitiano y dominicano discutieron alternativas de acercamiento económico, de cara al nuevo marco integracionista planteado en el Caribe tras los acuerdos EPA firmados con la Unión Europea.

⁷ Véase Lozano y Wooding (2008), Hay mucha literatura al respecto. A modo de ilustración véase: Vega, Bernardo y Carlos Despradel (s/f), Silié, Rubén y Carlos Segura (2002), Vaitos, Constantino (1994) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003), Lozano (2000), Comunidad Europea Oficina en República Dominicana (2002).

⁸ Véase Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (2000)

⁹ Véase Dilla, Haroldo y Sobeida de Jesús Cedano (2005)

¹⁰ Véase Lozano (2008)

¹¹ Véase Lozano y Wooding (2008)

¹² Ya existen acuerdos inter-universitarios auspiciados por AID Action que vinculan siete universidades dominicanas y cinco dominicanas en proyectos comunes. Estos acuerdos de hecho tras el terremoto han servido de apoyo para que al menos Francia movilice recursos a Haití para la recuperación de su sistema de educación superior, apoyándose precisamente en el sistema dominicano.

contra la pobreza¹³, i) fortalecimiento de lazos inter-empresariales¹⁴ y j) fortalecimiento de estrategias insulares de manejo de desastres. Esta agenda no es el fruto de la urgencia de respuestas inmediatas de cara a la reconstrucción, dicha agenda de alguna forma se ha construido en los últimos veinte años por diversos tipos de actores (intelectuales, empresarios, agencias internacionales y gobiernos) y podría encausar iniciativas y políticas de desarrollo compartidas que de hecho fortalecen la dimensión insular de la reconstrucción de Haití en la coyuntura de crisis¹⁵.

A MODO DE CONCLUSIÓN

No creo que haya exageración si se afirma que el terremoto del 12 de enero y el proceso de reconstrucción que debe seguirle, define un parte aguas en la dinámica histórica de relaciones entre los Estados/Naciones haitiano y dominicano. Esto es así no simplemente por la gran solidaridad mostrada por los dominicanos con los haitianos en esas horas difíciles que siguieron a la tragedia, ni siquiera porque el estado dominicano ha dado también demostraciones de gran solidaridad y compromiso con la reconstrucción del país vecino. Lo central está en que a partir de esta situación calamitosa por la que atraviesa la nación haitiana se crean oportunidades nuevas para reorientar el contenido de las relaciones entre los dos estados y naciones y a partir de ahí construir un nuevo marco de relaciones que permita construir un marco de desarrollo sostenible a escala insular, avanzar en la articulación de una estrategia de inserción en la escena internacional con agendas comunes en muchos puntos de interés compartido y por el hecho de que en el contexto regional en que se sitúa este nuevo marco de potenciales nuevas relaciones, se pueden dar pasos serios para resolver diferendos históricos y serios problemas como los relativos a los derechos humanos de los inmigrantes haitianos en República Dominicana y la necesidad de un marco seguro de relaciones fronterizas que permita que la República Dominicana no tenga que enfrentar periódicamente el problema de la inmigración de poblaciones indocumentadas.

¹³ Banco Mundial y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (1999)

¹⁴ Véase Ayuso, Ogando y Clermont (2010)

¹⁵ Lozano (1991), Lozano y Wooding (2008) y Silie y Segura (2002)

El proceso de reconstrucción se está definiendo en el marco de un mayor acercamiento de Haití y República Dominicana hacia Latinoamérica, lo que claramente le abre a ambos países nuevas posibilidades en materia de integración regional, de cara a un modelo de desarrollo más integrado a los esfuerzos regionales por acercar las economías latinoamericanas a un marco integracionista. Ciertamente, en el estricto ámbito República Dominicana ha avanzado mucho en este ámbito, aunque los resultados de sus esfuerzos han sido desiguales. Por lo pronto su vinculación con los Estados Unidos, a través del Cafta que vincula a los países centroamericanos a la economía norteamericana, no ha dado los resultados esperados, encontrándose hoy la economía dominicana en una situación de mayor vinculación con la economía de los EEUU, dependiendo en dos terceras partes de la misma en materia de su comercio exterior, pero su estructura productiva tal parece que es menos diversificada y más vulnerable. El acuerdo EPA con Europa le brinda un nuevo tipo de oportunidad, pues obliga a sostener en el mediano plazo un mayor esfuerzo de integración regional y vincula las ventajas del acuerdo no sólo a la apertura en su comercio exterior, sino a avanzar en una perspectiva sostenible del desarrollo.

Haití es también una economía muy dependiente de los Estados Unidos, pero no está liga a Centroamérica por medio de acuerdos de libre comercio, participa del Caricom, y recientemente se ha vinculado al EPA como ya lo hizo su vecino. Por esta vía ambos países se encuentran obligados en plazos mediatos a articular mecanismos de integración regional, no sólo con el resto del Caribe sino también entre ellos mismos. Por lo demás ambas sociedades tienen un alto grado de transnacionalismo en su dinámica social. Haití tiene alrededor de dos millones de nacionales residiendo fuera de sus fronteras, sobre todo en Estados Unidos y Canadá. República Dominicana tiene alrededor de dos millones de nacionales en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos.

Por todas las razones discutidas en este texto, en el post terremoto la agenda binacional haitiano-dominicana no debe verse como una ruptura e inicio de un camino inédito, sino como una oportunidad de reorientación de su composición, enfatizando ahora determinados campos que encuentran en la reconstrucción de Haití un eje articulador y en el desarrollo sostenible y la institucionalización de las relaciones inter-estatales, su dimensión insular. Posiblemente esto obligue a formalizar ámbitos específicos de la política exterior, que ayuden a definir un marco institucional que asegure la continuidad de las políticas. Si esto fuera así, la República

Dominicana ganaría, ya que, a diferencia de Haití, en este campo el país tiene serios déficits institucionales que hacen inciertos los contenidos de la política exterior que tradicionalmente manejan de modo personal los presidentes, sobre todo el actual presidente Fernández. Haití ganaría también ya que aseguraría mecanismos para dirimir los seculares conflictos migratorios con su vecino, encontraría apoyos para el ordenamiento institucional de su frontera y ordenaría el comercio insular en un canon más formal al que hasta ahora predomina, sobre todo en la región fronteriza.

De todos modos, los acontecimientos parecen indicar que en ambos países no sólo continuará gravitando la influencia de los Estados Unidos en los asuntos exteriores, sino que esa vinculación se fortalecerá sobre todo en materia de seguridad. Destaca en este ámbito el creciente peligro común del narcotráfico, la trata y el tráfico de armas que se convierten en verdaderas amenazas regionales, ante las cuales inevitablemente Haití, la República Dominicana y la propia comunidad internacional, principalmente los propios Estados Unidos, tendrán que ponerse de acuerdo en la articulación de estrategias comunes que compartan no sólo compromisos, sino que principalmente permitan articular respuestas eficaces.

La agenda de relaciones de los dos países con América latina le abre un horizonte de posibilidades. De alguna forma, ambos países ya se benefician de esta vinculación a través de programas como el de Petrocaribe, aunque en este caso se trata de una agenda muy particular: la del Presidente Hugo Chávez. Para la República Dominicana esta tarea tiene muchos rostros, al menos destaco dos: el del proceso de acercamiento institucional a Haití tras el compromiso con la reconstrucción del rol cada vez más dinámico del país en la política de cumbres. En ambos el papel del presidente Fernández ha sido muy importante y decisivo. Lamentablemente, como hemos tratado de argumentar en este texto, el liderazgo indiscutible del Presidente Fernández no puede constituirse en el factor que asegure la continuidad de las políticas y en esto República dominicana tiene en política exterior serios déficits. Temo que los compromisos contraídos por el país en sus relaciones con la comunidad internacional encontrarán serios obstáculos para su cumplimiento, si al liderazgo de Fernández y sus iniciativas no le sigue un proceso de articulación institucional de una política exterior de largo aliento, que no dependa simplemente de coyunturas, sino que le permita al país precisamente producir respuestas eficaces a las mismas porque cuenta con capacidades institucionales establecidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADE y Comisión Europea (2007): “Orientaciones estratégicas para la cooperación binacional entre Haití – República Dominicana”, marzo (mimeo).
- Amnistía Internacional (2003): *Informe 2003: el pasado dice cosas que interesan al futuro*. Publicación de Amnistía Internacional, Londres.
- America Watch y la Coalición Nacional por los Refugiados Haitianos (1993): *Silencing of people: the destruction of civil society in Haiti*. New York.
- Antonin, Arnold (2010): “Haití: la catástrofe como política” (mimeo), documento inédito, Centro Petion, Puerto Príncipe.
- Ayuso, José Alejandro, Charles Clermont e Iván Ogando (2010): *Empresarios y desarrollo binacional*, CIES-Universidad Iberoamericana, Editorial Unibe, Santo Domingo.
- Banco Mundial y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (1999): *Desarrollo Fronterizo y Equilibrio Insular. Mesa de Desarrollo Fronterizo y Relaciones con Haití*. Documento preparado para el BM y la PUCMM por Rubén Silié, E. Croes. F. Báez y E. Tejeda. Santo Domingo.
- Báez Evertsz, Franc (1986): *El Bracero Haitiano en la República Dominicana*. Editora Taller, Santo Domingo.
- Báez Evertsz, Franc (1997): Migración y Relaciones Domínico-Haitianas. Elementos para la Definición de una Política sobre la Inmigración Laboral Haitiana (mimeo). Documento elaborado para la Oficina del Ordenador Nacional para la Convención de Lomé IV, Santo Domingo.
- Báez Evertsz, Franc (1994): *Las migraciones internacionales en la República Dominicana*. Oficina nacional de Planificación de la República Dominicana. Santo Domingo.
- Báez Evertsz, Franc y Wilfredo Lozano (2006): “Las cifras de la Inmigración”. En: *Revista Dominicana de Política Exterior*, Vol. I, No. 1.

Wilfredo Lozano: Geopolítica de la reconstrucción de Haití y la cooperación insular en la Hispaniola

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (1999): *Desarrollo Económico y Social en la República Dominicana. Los últimos 20 Años y Perspectivas para el Siglo XXI*. Santo Domingo.

Comunidad Europea Oficina en República Dominicana (2002): *Documento de estrategia de cooperación y Programa Indicativo 2001-2007* (mimeo). Santo Domingo.

Cortén, André (2003): *El estado débil. Haití y la República Dominicana*. Editora Taller, Santo Domingo.

Dilla, Haroldo y Sobeida de Jesús Cedano (2005): “Consulta Ciudadana Sobre las Prioridades para el Desarrollo Fronterizo. Informe Final.” (Mimeo). Documento preparado para FLACSO, PADF-USAID y Dirección General de Desarrollo Fronterizo. Santo Domingo.

Despradel, Carlos (2005): *40 años de economía dominicana*. Editora Búho, Santo Domingo.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2004): *Encuesta sobre inmigrantes haitianos en la República Dominicana*. Editora Búho, Santo Domingo.

Hirst, Mónica (2010): “Haití y los desafíos de una reconstrucción sustentable. Una mirada sudamericana”, en: *Política Externa*, Paz e Terra, Sao Paulo.

Internacional Human Law Clinic (2002): *Huéspedes mal recibidos: un estudio de las expulsiones de haitianos y dominicanos de origen haitiano de la República Dominicana a Haití*. University of California.

Lozano, Wilfredo (editor) (1998): *Cambio Político en el Caribe. Escenarios de la Post Guerra Fría*. Nueva Sociedad, Caracas.

Lozano, Wilfredo (editor) (1992): *La cuestión haitiana en Santo Domingo. Migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y la República Dominicana*. Programa FLACSO-República Dominicana-Centro Norte-Sur Universidad de Miami. Santo Domingo.

- Lozano, Wilfredo (2000) (editor): *Integración, sociedad y política en el Caribe*. FLACSO. Impreso en Amigo del Hogar, Santo Domingo.
- Lozano, Wilfredo, Franc Báez Evertsz Carmen Amelia Cedeño: (s/f): “Documentos Sobre el Proyecto de Ley de Migración, del Grupo de Trabajo sobre la Ley de Migración y la Unidad Técnica de Gestión Migratoria” (mimeo).
- Lozano, Wilfredo y Bridget Wooding (editores) (2008): Los retos del desarrollo insular. Desarrollo sostenible, migraciones y derechos humanos en las relaciones dominico-haitianas en el siglo XXI, FLACSO-República Dominicana, CIES-Universidad Iberoamericana, Santo Domingo.
- Lozano, Wilfredo (2009): *La paradoja de las migraciones. El estado dominicano ante la inmigración haitiana*, CIES-Universidad Iberoamericana, Editorial Unibe, Santo Domingo.
- Maingot, Anthony P. y Wilfredo Lozano (2005): *The United States and the Caribbean. Transforming hegemony and sovereignty*. Routledge, New York-London.
- Murphy, Martin (1986): *Dominican Sugar Plantation: Production and foreign Labour Integration*. Praeger Publishers, N.Y.
- Moya Pons, Frank, et al. (1986): *El Batey. Estudio socioeconómico de los bateyes del Consejo Estatal del Azúcar*. Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales. Impresión Amigo del Hogar, Santo Domingo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003): *Inventario de los Conocimientos e Intervenciones sobre la Zona Fronteriza Haití-República Dominicana*. Documento elaborado para el PNUD por FLACSO-INESA, Santo Domingo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano-República Dominicana*. Santo Domingo.
- Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas República Dominicana (2004): *La Frontera: Prioridad en la Agenda Nacional del Siglo XXI*. Santo Domingo.

Wilfredo Lozano: Geopolítica de la reconstrucción de Haití y la cooperación insular en la Hispaniola

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX (s/f.): República Dominicana: Postura general del gobierno de la República Dominicana en el ámbito de las relaciones internacionales. Mimeo. Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX) de la República Dominicana (1999): *La nueva política exterior dominicana y temas de relaciones internacionales*. Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX) de la República Dominicana (2001): *Acuerdo de libre comercio entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la República Dominicana*. Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX) de la República Dominicana (2001b): *Tratado de libre comercio Centroamérica-República Dominicana*. Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores (SEREX) de la República Dominicana (2001c): *Relaciones dominico-haitianas: 300 años de historia*. Santo Domingo.

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana (2000): *Convenios Bilaterales entre la República Dominicana y Haití*. Edición preparada por el Embajador Wenceslao Guerrero-Pou Cambier. Santo Domingo.

Silié, Rubén, C. Segura y C. Dore y Cabral (2002): *La Nueva Inmigración Haitiana*. FLACSO- República Dominicana. Santo Domingo.

Silié, Rubén y Carlos Segura (editores) (2002): *Una isla para dos*. FLACSO- República Dominicana.

Vaitsos, Constantino (1994): *Opciones Dominicanas en Tiempos de Globalización*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Santo Domingo.

Villepin, M. Dominique (2004): "Rapport au Ministre des Affaires Etrangères M. Dominique de Villepin du Comité Indépendant de Réflexion et de Propositions sur les Relations Franco-Haitiennes". Mimeo. Paris.

Vega, Bernardo y Carlos Despradel (s/f): Estudio sobre la estrategia de integración Económica de la República Dominicana. Santo Domingo.

Wooding, Bridget y Richard Moseley-Williams (2005): *Les immigrants haïtiens et leurs descendants en République Dominicaine*. Editora Búho, Santo Domingo.

Wooding, Bridget, Rivas Miosotis, Sejour Stephanie (2008) *On the cusp of change. Addressing the challenges for aid effectiveness and gender justice in Haiti*, UNIFEM, Haití/Caribbean Region, agosto.

Yunén, Rafael Emilio (1985): *La Isla Como Es: Hipótesis para su Interpretación*. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Santiago, República Dominicana.

Recibido: 23/08/11

Aprobado: 02/09/11