

Por una Seguridad Fronteriza Efectiva: Reconceptualizando la Gestión Simbiótica y Humana entre Haití y República Dominicana

Por Lilian Bobea (Ph.D.)¹

Este documento de contextualización, análisis y propositivo se enmarca en los esfuerzos de dialogo y búsqueda de alternativas que en el ámbito de la gestión de la seguridad en la frontera dominico-haitiana se están desarrollando en las mesas paralelas a las mesas temáticas del Consejo Económico Social -CES-

Contextualización.

A lo largo del pasado y presente siglos la gestión de la seguridad fronteriza se ha encarado desde la perspectiva realista de control militarizado del flujo de personas, trasiego de mercancías lícitas e ilícitas, y dinámicas formales e informales de intercambio que se generan in situ, en los límites de ambos países. Mas aún, por las últimas tres décadas, y con posterioridad al desmantelamiento de las Fuerzas Armadas Haitianas (FAd'H) ese perfil militarizado y defensivo de la seguridad fronteriza adquirió una dimensión unilateral, por la cual las Fuerzas Armadas Dominicanas pasaron a ser los celadores exclusivos de la seguridad fronteriza, enfocándose por un lado en la interdicción, y por otro lado, en el manejo precariamente regularizado de trabajadores temporeros y comerciantes asiduos al mercado binacional fronterizo. Ocasionalmente esa capacidad institucional ha servido como el recurso más asequible en situaciones de emergencia (Bobea, 2025).

Si bien la predominante presencia militar en la gestión de la frontera dominicana ha facilitado la respuesta rápida a situaciones de catástrofes naturales y asistencia humanitaria que han afectado dramáticamente a Haití,² en la práctica, también ha coadyuvado la minimización -cuando no anulación- de la participación de actores alternos, de carácter civil, con capacidades para incidir y actuar en cada una de las áreas de desarrollo y asistencia social, que pudiesen generar soluciones consistentes, aplicadas, y de largo plazo. Consecuentemente, dada la precaria atención

¹ Lilian Bobea, socióloga, Master en Sociología SUNY Binghamton, PhD. en Sociología Utrecht University, Holanda; Profesora Asociada a tiempo completo, Fitchburg State University, Departamento Justicia Criminal, Massachusetts, U.S; Miembro representante de América Latina y Caribe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas contra Mercenarios, Actividades de Mercenarios, y Compañías Privadas de Seguridad que realizan actividades de tipo Mercenarios (2018-2021).

² Solo en el presente siglo: (2002) inundación en la parte sur de Haití: aproximadamente 7,000 desplazados (2004) Lluvias torrenciales, parte sureste: 1,232 muertos; 1,443 desaparecidos y 31,130 desplazados 10 (2004) Huracán Jeanne, 4,870 muertos, 2,620 heridos, 846 desaparecidos y 300,000 desplazados. (2005) Huracán Dennis, sureste Haití; huracán Wilma; Tormenta tropical Alpha. (2007) inundaciones afectaron al menos seis departamentos en Haití y daños a la infraestructura en Dajabón (2008) Tormenta Tropical Fay; huracán Gustavo: 77 muertos, 15,000 familias desplazadas destrozada infraestructura; huracán Hanna; huracán Ike. (2010) Terremoto magnitud 7.0: entre 100,000 y 316,000 muertos. Masiva destrucción infraestructura capital. (2010) epidemia de colera: 3,597 muertos, 340,000 contagiados. (2012) Huracán Sandy, 108 muertos y cerca de 200,00 desplazados. (2016) Huracán Matthew; 580 muertos y 35,000 desplazados (2018) Terremoto magnitud 5.9. (2020) Huracán Laura (2021) Terremoto magnitud 7.2: 2,207 muertos, 344 desaparecidos 12,000 heridos. (2020) Huracán Grace. (2022) Inundaciones: 2,500 familias desplazadas

a las necesidades de servicios, justicia, infraestructura y seguridad de las poblaciones situadas en los márgenes de ambas naciones, aunada a la ambigua atribución de responsabilidades y capacidades estatales y locales, aún persiste la animosidad entre sectores nacionales dominicanos y haitianos, confinando la ideación de la frontera a un espacio inherentemente problematizado, mayormente subsumido a una perspectiva de antagonismos y suma cero, en lugar de uno de coexistencia, cooperación y desarrollo local. Esta visión distorsionada e ideologizada en la que, por demás, descansa la política de seguridad fronteriza y la política migratoria vigente (Lozano, 2025) contribuye a que los actores que interactúan en la frontera la entiendan más como lugar de tránsito, que de transacciones legales, mutuamente funcionales y potencialmente beneficiosas para ambas partes de la isla. El corolario ha sido la securitización de la frontera como estrategia de contención de dinámicas, interacciones, y actividades que son interpretadas como exclusivamente perjudiciales y amenazantes al interés nacional, y que requieren por tanto ser nulificadas.

En este enmarcamiento militarizado, dos cuestiones condicionan la administración eficiente de la seguridad fronteriza: **por un lado, la ausencia de mecanismos de interlocución oficial por la parte haitiana, y por otro, la inexistencia de mecanismos externos de transparencia y rendimientto de cuentas por la parte dominicana.** Ambas falencias han comprometido la consistencia en la implementación de políticas preventivas de gestión, y el fomento de estrategias sostenibles de seguridad fronteriza, mutuamente beneficiosas, agudizando, por el contrario, el aislamiento del espacio fronterizo, y contribuyendo a la proliferación de nichos de oportunidades para que actores, agencias criminógenas, y flujos de ilícitos fluyan y recreen conflictos, narrativas de exclusión, y discursos de miedo. El abuso de poder, y la persistencia de tales dinámicas resta legitimidad a las agencias encargadas de controlar los flujos, así como también a las estrategias y agentes de implementación, siendo los últimos quienes poseen el monopolio del ejercicio de la fuerza, en los esfuerzos de contención en la frontera. Por ello la importancia de redimensionar la producción de la seguridad nacional y fronteriza desde las perspectivas de una justicia distributiva, y restaurativa, y la urgencia de reconsiderar el carácter procedimental de la vigilancia y el policiamiento, en la línea que se sugiere en este trabajo.

En buena medida esta realidad ha fijado los límites que han condicionado un acercamiento holístico alrededor de la seguridad fronteriza, especialmente en lo que respecta a la naturaleza de las amenazas, sus manifestaciones, y los factores y actores que las viabilizan. Así, la seguridad del Estado dominicano ha estado tutelada en las últimas dos décadas del presente siglo por el Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre -CESFRONT- entidad que ejecuta y coordina con otras instancias oficiales y con otras agencias civiles y privadas políticas de prevención y control fronterizo. Por tanto, repensar la seguridad fronteriza, no sólo desde la perspectiva del Estado, sino también de los individuos, conlleva una coordinación Inter agencial extendida que debería descansar en un grupo de trabajo binacional, de carácter multisectorial, alrededor del cual se articulen los ejes de investigación y análisis (¿quiénes cruzan? ¿cuáles son las razones, y ¿qué tratamiento correspondería a cada grupo?); producción de inteligencia aplicada; planificación integral (económica, comercial, salud y desarrollo local); mapeo de áreas físicas y ámbitos de vulnerabilidad; repertorios de intervenciones de carácter preventivo, reactivo y proactivo al tráfico de personas, armas, drogas e ilícitos, **desde, y hacia** ambos países, a sabiendas que, interdicciones recientes de armas y drogas tienen como punto de origen los puertos dominicanos.

Pese al alto nivel de volatilidad de la autoridad estatal haitiana, es vital enfocarse en las agencias existentes que operacionalizan actualmente la seguridad en Haití, y, lejos de obliterarlas, es en beneficio de República Dominicana establecer protocolos de **cooperación mutua funcional** sobre seguridad preventiva con las siguientes entidades:

- Policía Nacional Haitiana y sus departamentos especializados
- POLIFRONT
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Haití.
- Organismos internacionales como UNODC, OIM, y la BINUH.
- El Cuartel General de la Misión Multinacional de Apoyo a la Seguridad en Haití (MSS).³

La Frontera como Punto de Partida

Si bien hasta el momento, el paradigma de seguridad convencional ha logrado contener el desborde humano de la frontera haitiano-dominicana, sometida a serios desafíos de crisis políticas (golpes de estado, vacíos de poder); sociales (desplazamientos, hambrunas); ambientales (deterioro y agotamiento de recursos naturales) criminales (tráfico de personas, drogas, armas) catástrofes (terremotos, huracanes); y más recientemente, de derrame de la violencia armada indiscriminada impuesta por bandas criminales que actualmente fomentan desorden y desgobierno en Haití, **dicho modelo de seguridad no es sostenible en el largo plazo**. Las falencias del mismo se manifiestan en varios ámbitos, destacados a seguidas.

Geopolíticamente: El paulatino repliegue de Estados Unidos de la región del Caribe impacta la agenda actual de seguridad insular, y particularmente de República Dominicana. Tomando en cuenta que [el país apenas representa el 2.8% del intercambio comercial estadounidense con Latinoamérica](#), la contribución de Estados Unidos al desarrollo socioeconómico y a la seguridad alimentaria **nacional e insular** se perfila con los niveles más bajos históricamente registrados. Esta realidad es agudizada por el abrupto desmonte de la ayuda humanitaria que proporcionaba USAID, y por las progresivas -y proyectadas- deportaciones de nacionales hacia ambas partes de la isla. Estas políticas colocan a República Dominicana y Haití en situación de extrema vulnerabilidad, y **demandan de los nacionales dominicanos, dominico-haitianos y haitianos de la diáspora, por un lado, y del gobierno, el empresariado y la sociedad dominicanos**, por otro lado, a repensar soluciones conjuntas, viables y sostenibles de seguridad que enfoquen en la dimensión humana, productiva, y de cooperación insular.

³ Pese al apoyo que Estados Unidos había dado a la creación y mantenimiento del Cuartel General de la Misión de Apoyo a la Seguridad en Haití, MSS, desde su formación en 2018-19, la administración actual estadounidense ha congelado los fondos originalmente gestionados por la administración Biden. Concretamente están congelados \$100 millones de dólares de Asistencia a la Seguridad, de los cuales ya se habían utilizado \$1.7 millones. En febrero de este año, el caucus sobre Haití de la cámara baja del congreso norteamericano denunció la paralización, junto a 300 millones destinados a programas de salud, de \$15 millones de dólares destinados a reforzar la misión de apoyo a las tropas policiales de Kenia apostadas en Haití. Aunque el secretario de estado, Marco Rubio ordenó restituir una parte ínfima de los fondos asignados, el déficit socava los esfuerzos multinacionales y multiagenciales en marcha <https://clarke.house.gov/clarke-haiti-caucus-condemn-u-s-freeze-on-assistance-to-haiti/>

Este escenario de reducidas opciones externalizadas, ofrece sin embargo la oportunidad de un abordaje diferente a la visión reduccionista que sólo ve amenazas a la seguridad nacional, sin calibrar el carácter simbiótico de tales amenazas, **obliterando las oportunidades para conformar una agenda binacional y regional de cooperación e intercambio que se enfoque consistente e intencionalmente en el desarrollo económico de zonas francas, agro-empresas, energía sostenible, bosques secos, y en el intercambio comercial justos, y que reconozca la insoslayable interdependencia de las estrategias de intervención para la obtención de beneficios mutuos.** Respecto al ámbito regional, hay que recordar que otros países pequeños y vulnerables del Caribe también están encarando flujos de migrantes y refugiados haitianos desplazados por la violencia indiscriminada en ese país.

Humanitariamente. Haití representa en la actualidad un *Escenario Complejo* en términos de seguridad. Este concepto aplica a lugares proclives a inseguridad crónica en los cuales gente ordinaria y poblaciones vulnerables, enfrentan cotidianamente situaciones de riesgo y peligro que amenazan su existencia (Kaldor, 2011). Un indicador fiable de tal vulnerabilidad son el 1,041,229 haitianos y haitianas de todas edades, desplazadas internamente, entre noviembre y diciembre del 2024, buscando escapar de la violencia indiscriminada de las bandas armadas (OIM, 2024). En tales contextos, las personas son expuestas a secuestros, tortura, violaciones sexuales, desplazamientos y muerte. Las crisis humanitarias que surgen en el marco de conflictos armados irregulares, como en el caso de Haití, tienen un sello específico: son cíclicas y crónicas en su comportamiento y evolución; intencionales, y, en el sentido clausewitzniano (1832), deliberadamente orientadas a romper el *status quo ante*, en beneficio de uno de los adversarios. Estas “nuevas guerras” no solo carecen de un marco protocolar que posibilite la negociación, tampoco existen garantías de cumplimiento de compromisos a los que se lleguen. Peor aún, como sucede también en República Dominicana, en ellas se amparan sectores políticos, económicos y burocráticos formales que las retroalimentan. A esto se debe que, pese a las múltiples intervenciones militares de pacificación, y/o construcción de Estado, la mayoría de los esfuerzos encaminados por las misiones especiales de Naciones Unidas, (MINUJUST, MINUSTAH, y más recientemente BINUH), OEA, ACNUR, OIM, y la actual Misión Multinacional de Seguridad no hayan podido cumplir cabalmente su cometido, o continúen enfrentando retos en su propósito de estabilizar el país.

El abordaje táctico no puede reemplazar la misión más estratégica de coadyuvar la consolidación de un liderazgo colectivo al interno de Haití, que desarrolle mecanismos para la estabilidad política y social aplicables al momento que vive la sociedad haitiana. Con este propósito, la mirada estratégica debe enfocarse en: ¿Quiénes son los interlocutores válidos? ¿Qué requieren en el mediano y largo plazo? ¿Qué capacidades necesitan? ¿Cómo puede la comunidad internacional no solo suplir, sino también crear y consolidar esas capacidades en ese liderazgo interno? ¿Cómo debe ejercerse la coacción? ¿Quiénes son los más legitimados para ejercer esa coacción?

Pese a la percibida inercia de la comunidad internacional ampliada, y a la lógica expectativa de responsabilidad compartida que sentimos los dominicanos respecto a este panorama de precaria situación social, política y económica de Haití, quizás no haya en estos momentos un propósito más urgente de operacionalizar e implementar en la agenda internacional de la República Dominicana. Al respecto, un grupo limitado de organismos representan en Haití la

institucionalidad con la cual es posible avanzar propósitos, planes y acciones. Varias de esas acciones, (formación; desarrollo y asistencia tecnológicos) podrían tener como base a R.D.

- Consejo Presidencial de Transición de Haití (CPT).
- Oficina del primer ministro de Haití.
- Policía Nacional de Haití (PNH) y sus dependencias, especialmente POLIFRONT
- Ministerio de Justicia y de Seguridad Pública.
- Ministerio de Interior y de Comunidades Territoriales (MICT).
- Dirección de la Inmigración y Emigración (DIE).

En este marco inter-institucional se requieren respuestas pensadas, apoyadas en la realidad, provenientes de países del hemisferio, incluyendo República Dominicana, que también experimentan procesos de reformas de sus instituciones de justicia, seguridad pública, Defensa, deben priorizar en su agenda de política internacional y seguridad. Entre las organizaciones internacionales operando actualmente en Haití, están: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP).

De cara a lo dicho, la pregunta formulada en la discusión de la mesa de seguridad nacional ***“¿Cómo equilibrar la presión internacional de asistencia humanitaria con la defensa de la soberanía nacional?”*** crea un falso dilema, porque pierde de vista que el foco de atención debe ser en la seguridad humanitaria simbiótica, como la más adecuada para encarar escenarios complejos como los que experimenta el pueblo haitiano, y porque esta aproximación responde adecuadamente al interés nacional de República Dominicana, en un escenario donde no existe una amenaza convencional o fuerzas contrainsurgentes per se, capaces de poner en jaque la seguridad nacional. De igual manera, su aplicación pragmática debería centrarse en la solidificación de fronteras solidarias, paradigma desarrollado en décadas recientes (Mejía, Carrión, 2013: 65) para connotar una codependencia existencial de orientación racionalista, en el sentido kantiano laxo.

Estratégicamente. La confrontación bélica, y la negociación diplomática constituyen las dos modalidades predominantemente utilizadas en el abordaje de conflictos interestatales. **La resolución de los conflictos por su parte, depende de su naturaleza, de las capacidades disponibles, y de las racionalidades subyacentes para el despliegue de medidas aplicables en cualquiera de los dos escenarios.** En el escenario estratégico República Dominicana/Haití no ha existido a lo largo de dos siglos hipótesis de conflicto bélico, y desde la disolución del ejército haitiano en 1994-95, las probabilidades del mismo se han reducido a cero. Dicho esto, y tomando en cuenta que el escenario de la seguridad regional se ha complicado extremadamente con el colapso de las instituciones haitianas y la emergencia de un gobierno criminógeno paralelo en Haití, **es de alto interés nacional contribuir a soluciones regionales que se enfoquen en el abordaje de estos actores y agencias violentas en Haití.**

En ese sentido es fundamenta entender el momento actual que se vive del otro lado de la frontera. Hasta muy reciente las bandas criminales en Haití tenían un perfil local/nacional. Ese escenario ha evolucionado dramáticamente en los últimos dos años, en varias vertientes, generando:

- 1) Concentración de los grupos en corporaciones criminales con objetivos e intereses económicos, y de control funcional de ámbitos sociales y políticos, generando en muchos casos parálisis de las instituciones formales de regulación de la vida cotidiana de Haití;
- 2) Expansión territorial y ubicuidad del control de la vida económica y del orden social en Haití, vía la intimidación, y la cooptación de actores institucionalizados. Si bien las bandas criminales se han independizado de sus originales fuentes económicas, aun se retroalimentan de sectores políticos y económicos formales con quienes establecen alianzas basadas en intereses pecuniarios
- 3) Control de infraestructura estratégica como puertos marítimos y nudos claves administrativos interconectando sus capacidades y dinámicas criminógenas internas con organizaciones, rutas y canales externos al país.⁴

En función de ello, **la transmutación del fenómeno de las bandas criminales armadas en Haití representa al momento la mayor amenaza de seguridad insular y regional**, en la medida en que ellas pueden contribuir al colapso total de ese país, y desbordar las capacidades de contestación a este fenómeno, con eventuales ramificaciones estructurales de carácter transnacional. Hasta el momento las bandas criminales están circunscriptas localmente, pero su capacidad de expansión no debe ser subestimada. Así como fueron creadas por actores políticos internos, y posteriormente autonomizadas, dichas agencias criminales corporizadas tienen la capacidad de cooptar los ámbitos políticos y comerciales más allá de sus fronteras. Si algo podemos aprender de la institucionalidad criminógena de los carteles, maras, bandas criminales en Centroamérica y Sudamérica, es su tremenda adaptabilidad, y capacidad organizativa. **Obliterar esta realidad no es una alternativa, como tampoco lo es la imposible tarea de “cerrar” o cercar la frontera. La estrategia a la que debe apostar Republica Dominicana descansa en la rápida familiarización, y adopción de la infraestructura regional de seguridad multilateral y multisectorial existentes -y las que puedan llegar a constituirse- alrededor de esta situación que aqueja a todos en la región.** En otras palabras, se requiere **articular infraestructuras flexibles de inteligencia y planificación capaces de adaptar sus respuestas a los escenarios cambiantes, tal y como lo hacen los actores transgresores.** Estas instancias multilaterales de coordinación, -y de integración en áreas específicas- existentes operan en contextos geográficos, y con objetivos muy similares a los de Haití y R.D. Ellas proveen por lo tanto un referente importante de alto valor para ambos países. Esta arquitectura de seguridad multilateral intra-caribeña descansa en varios organismos algunos bien establecidos por décadas, con alta incidencia y capacidades específicas en seguridad.

Asociación de Estados del Caribe -AEC- Macroestructura que promueve cooperación, consulta, y acciones coordinadas en manejo de desastres, economías de escalas, y transporte en el Gran Caribe (25 estados miembros y 7 asociados). República Dominicana y Haití forman parte de la AEC

⁴ Ejemplo de ello es la articulación de la banda criminal “5 Segonn” liderada por Johnson (Andre) “Izo 5 Segonn” se con cárteles sudamericanos.

Organización de Estados del Caribe Oriental -OECS- Entidad subregional (7 países miembros y 4 asociados), intergubernamental, orientada a la integración económica (mercado único) y al libre movimiento de bienes, capitales y personas. Sus énfasis son en la protección a los derechos humanos e individuales de sus miembros, gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y manejo integrado de desastres. R. D. y Haití no forman parte de la OECS

Comunidad Económica del Caribe -CARICOM- descansa en su **Agencia de Implementación contra el Crimen y para la Seguridad (IMPACS)**, cuya reciente iniciativa, el **Sistema Integrado Fronterizo** despliega varias iniciativas de impacto preventivo, cuya implementación sería factible en el contexto dominicano.

- ***Ventana Marítima Unificada*** (Maritime Single Window) (MSW) plataforma digital compartida, que capta y procesa información sobre el flujo regulado de mercancías, barcos y pasajeros en las aguas de la región. El registro automatizado que alimenta el portal electrónico único genera insumos a las agencias de controles de entrada y salida de personas y mercancías y a otros actores inter-agenciales en puertos marítimos, evitando comprometer el comercio intra e inter-regional, y haciendo más efectivo el monitoreo de flujos. Por su constante monitoreo, el MSW tiene capacidad de captar flujos de ilícitos, orientados a desarrollar y operacionalizar protocolos en el manejo de riesgos.
- ***Red Regional de Información Balística Integrada -RIBIN-*** es un entramado de agentes y agencias de seguridad, (militar, policial, seguridad privada), autoridades portuarias/ aduaneras, y control migratorio, de carácter inter-institucional, especializado en la generación de información y comparación automatizada del uso y movimiento de armas y municiones involucradas en actividades criminales en la región. Al estar articulada al Sistema Automatizado de Identificación Balística (IBIS) de CARICOM, a su vez, un instrumento operacional de colaboración internacional para la detección, rastreo, interdicción, extradición, y almacenamiento de armas y apertrechamientos, el mismo representa un sistema cerrado que se retroalimenta en los ámbitos nacionales y en este caso, intra-regional, referido además a compromisos suscritos a través del sistema de Naciones Unidas.⁵ El comité técnico de RIBIN genera protocolos vinculantes sobre el uso de la información almacenada, y provee formación actualizada en tiempo real y certificaciones de expertos examinadores en balística.
- ***Programa de Apoyo Global en Escenarios de Crisis (GCRSP)***. Desarrolla y potencia la capacidad de las agencias para responder adecuadamente en situaciones de crisis humanitarias, de salud, catástrofes naturales y emergencias. Esta iniciativa de entrenamiento a diversos y múltiples actores en sistemas de alerta temprana, seguridad cibernética, liderazgo y planeamiento estratégico, análisis de conflictos.

Sistema de Seguridad Regional (RSS), órgano integrado de seguridad de los ocho países del caribe Oriental, que, con la excepción de Jamaica, cuentan con ejércitos, en su mayoría de

⁵ Informes de CARICOM destacan resultados exitosos de sistemas similares en Canadá (Red Canadiense de Información Balística, CIBIN; Red Integrada Estadounidense de Información Balística, NIBIN,

reducido volumen. El RSS es el único ejemplo en la región de *defensa colectiva integrada*, con enfoque en la interdicción de ilícitos, seguridad marítima, asistencia en situaciones de desastres.

Sistema de Integración Centroamericano (SICA), y su **Comisión de Seguridad de Centroamérica** son los tres organismos del sistema de seguridad intra-regional, a través de los cuales se pueden articular protocolos, intervenciones y planes de acción, desde la perspectiva intra-caribeña y centroamericana. La Comisión de Seguridad da seguimiento a la coordinación regional en seguridad, evaluando y elaborando propuestas y recomendaciones de alerta temprana. Integrada por viceministros de Relaciones Exteriores y de Seguridad, así como de Defensa y Seguridad Ciudadana promueve el fortalecimiento del liderazgo civil y la promoción del desarrollo, abordando cuestiones de medioambiente, violencia, corrupción, narcotráfico, tráfico de armas y terrorismo

Estas iniciativas muestran un *know how* probado, existente y disponible en la región, que funge como referente y quizás carta de ruta, para el momento actual de incertidumbre, preocupación, pero a la vez, de desafío a la seguridad de República Dominicana y de Haití.

Por último, esta aproximación de cooperación regional en seguridad está obligada a **buscar salidas de corto y mediano plazo al contingente humano de desplazados, afectados por la violencia criminal en Haití**. Sea a través de la instauración de un sistema regional de cuotas de refugiados temporales, o de establecimiento de **comunidades pluralistas de seguridad**, localizadas en Haití, con el propósito de garantizar la protección de la vida de las personas, su desarrollo vital, y de sus capacidades de liderazgo y eficiencia colectiva.

Ejes que articulan la seguridad binacional

Estas tres dimensiones, geopolítica, estratégica y humanitaria, de la seguridad, definen y condicionan actualmente la agenda nacional preventiva y reactiva no sólo de Haití, sino más bien de la isla en su conjunto; y la definen no en términos bélicos, militaristas, o de amenazas, pero sí en términos de desafíos a la estabilidad política, al desarrollo democrático, y a una convivencia que no tiene por qué interpelar la soberanía de las respectivas naciones. Si es cierto lo que señalara en su momento el entonces secretario de defensa norteamericano, Robert McNamara, considerado por muchos el estratega neorrealista de la guerra fría, que “la seguridad es desarrollo, y sin desarrollo no hay seguridad” hay que advertir que para que tal ecuación funcione, la seguridad debe enfocarse en los individuos y en la justicia procedimental.

Por ello, la estrategia de gestión de la seguridad fronteriza República Dominicana/Haití debe descansar en los siguientes ejes.

1. Seguridad enfocada en los individuos:
2. Justicia Distributiva, Restaurativa y Procedimental
3. Comunidades Pluralistas de Seguridad (CPS)

Cuerpo Policial de Seguridad Judicial Fronteriza

Para que la seguridad se enfoque en el bienestar, el desarrollo y la justicia de las personas que habitan y circulan las comunidades fronterizas, se requiere un acercamiento preventivo, no militarizante, que parta del respeto de los derechos civiles y constitucionales de los individuos, sean estos ciudadanos dominicanos o haitianos. Por ello, se propone aquí que **componentes de la seguridad fronteriza sean administrados por una policía de fronteras**, conformada como **Cuerpo Policial de Seguridad Judicial Fronteriza**, de carácter civil, **dependiente orgánicamente del Ministerio de Interior y Policía**, y del **Ministerio Público y la Defensoría Pública**; con articulaciones operativas a la Dirección General de Migración; el CESFRONT; Ministerio de la Mujer, Ministerio de Relaciones Exteriores (estos dos últimos no necesariamente vinculantes)

Dado que el **Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT)** es el organismo oficial responsable del control fronterizo, sus funciones no se verían comprometidas con las ejecutorias del **Cuerpo Policial de Seguridad Judicial Fronteriza**, cuyo rol principal es el de proveer seguridad preventiva, protección a las persona y bienes de los individuos que habitan en las comunidades fronterizas, o que se encuentran bajo condición temporal en dichas comunidades. Esta policía debería estar **regulada por protocolos de procedimientos, rendición de cuentas y evaluaciones de desempeño concordantes con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales suscritos por R.D.** Debería estar formada y orientada a **prevenir conflictos y resolver problemas de seguridad doméstica, intracomunitaria, convivencia y uso del espacio público, responsiva.** Este policiamiento descansa la asignación de recursos presupuestales y en el involucramiento de las comunidades fronterizas en la **identificación de problemas, acceso a bienes colectivos y mecanismos de resolución.** Este policiamiento **fronterizo** es factible de realizar en el marco de los procesos de reforma policial que se vienen desarrollado en República Dominicana por las últimas dos décadas. Como una policía especializada, de naturaleza civil, articulada al ministerio de interior, y en coordinación con el CESFRONT, su enfoque es en la prevención, protección y el servicio a las personas sin discriminación de género, raza, nacionalidad, edad y clase social. En esa interacción con los habitantes de las comunidades fronterizas, los agentes policiales asumen un acercamiento de naturaleza procedimental, garantista, eficiente y eficaz, como se explica a seguidas:

Acercamiento Procedimental: Estudios realizados sobre modalidades de policiamiento enfatizan la relevancia que las percepciones de las personas que interactúan con agentes policiales tienen de tales intercambios. Cuatro indicadores de la calidad del intercambio policial son:

- Tratamiento digno, justo y respetuoso
- Imparcialidad en la decisión que el agente toma respecto a su interlocutor
- Confianza que proyecta el agente, reflejando integridad y honestidad en su interacción
- Equidad en su tratamiento con los sujetos que interactúa, dándole oportunidad de expresar su punto de vista.

Múltiples estudios destacan los beneficios que tales acercamientos generan en la confianza mutua, el involucramiento genuino de los agentes policiales en sus áreas de trabajo, y en el consecuente incremento de la legitimidad de los agentes del orden público por parte de la

población que sirven. Colateralmente, se ha observado que tanto la reducción de conflictos y de-escalamiento en el uso de la fuerza son incentivos para la cooperación en seguridad, y el mejoramiento de las relaciones con las comunidades que sirven. Operativamente, la eficiencia y eficacia policial debería descansar en la adopción del **policiamiento orientado a problemas (Goldstein, 1990)**, de carácter preventivo, y enfocado no en una prevención, abstracta, sino en problemas identificados por los residentes, potenciales afectados, y la agencia policial. Similarmente, el **policiamiento Preventivo situacional (Clarke, 1995; 1997, Felson y Clarke 1998)**, orientado como el anterior en términos proactivos, al abordaje de la conflictividad, la violencia y la criminalidad, con propósitos resolutivos, y énfasis en la reducción de oportunidades y elevación de costos, riesgos y consecuencias del comportamiento disruptivo.

Si bien la jurisdicción de implementación de esas modalidades de policiamiento estarían limitadas a las comunidades situadas en la parte dominicana de la frontera, dicho policiamiento también debería beneficiar y complementar los esfuerzos de POLIFRONT, organismo dependiente de la Policía Nacional Haitiana. Esta complementariedad incluye formación y entrenamiento, intercambio de información e inteligencia policial, resolución conjunta de problemas de seguridad ciudadana transfronterizo, prácticas mejoradas compartidas, investigación.

Estas modalidades para el policiamiento fronterizo deben descansar en los siguientes pilares, entre otros:

- **Entrenamiento, aplicabilidad y retroalimentación** de los miembros de la policía fronteriza por parte de mandos intermedios y superiores y miembros de las comunidades que sirven.
- **Mandatos y protocolos internos** claros, en conjunción con la supervisión del desempeño.
- **Captación de quejas y sugerencias de usuarios** con miras a la mejora del servicio
- **Recolección de información** relativa a la interacción, actitudes y comportamiento entre policías y residentes, y análisis de resultados. Esta información alimentaría una base de datos automatizada orientada, como a fortalecer un sistema único de información compartida, interinstitucional e Inter agencial, en la línea de las iniciativas referidas más arriba.

La propuesta de crear un **Cuerpo Policial de Seguridad Judicial Fronteriza** no persigue duplicar esfuerzos o instancias actualmente desplegadas en la frontera, sino más bien reorientar los propósitos, y ampliar las capacidades correspondientes bajo el enfoque en seguridad humana en un espacio complejo como lo es la frontera dominico-haitiana.

Justicia Distributiva, Restaurativa y Procedimental

Por casi dos décadas República Dominicana ha incubado una iniciativa exitosa de agilización y distribución equitativa y gratuita de justicia: **las Casas Comunitarias de Justicia (CCJ)**. Siendo apenas una decena de pequeños centros de justicia, estas han beneficiado a más de medio millón de usuarios en el país, proporcionándoles orientación legal, mediando y conciliando conflictos familiares, intra-comunitarios, canalizando asistencia legal y judicial a las comunidades. Las CCJ también han coadyuvado el descongestionamiento de los tribunales, y han resuelto conflictos entre el sector laboral y el empresarial. La instauración de casas de justicia, y casas móviles de

justicia en las comunidades fronterizas constituye un recurso indispensable en el reenfoque de la seguridad fronteriza. Ellas complementan todo el concepto del policiamiento procedimental, orientado a la resolución de problemas en las comunidades fronterizas en ambos lados de la frontera.

Modelando alternativas

Sin pretender establecer en lo absoluto, analogía alguna entre crimen y migración, tomo como referencia el marco teórico criminalista de Actividad Rutinaria (grafico 1), propuesto Cohen y Felson en 1979 para explicar la factorización de la ocurrencia de un evento que crea inseguridad, reinterpretándolo, en **un modelo que intersecta factores que podría orientar un tratamiento diferente a la seguridad de los habitantes dominicanos, dominico-haitianos y haitianos en las comunidades fronterizas, y consecuentemente, generar productos bajo racionalidades de costos-beneficios mutuos.**

TEORIA CRIMINALISTA ACTIVIDAD RUTINARIA (COHEN Y FELSON, 1979)



El modelo que propongo a seguidas se enfoca en los individuos en un contexto específico que particulariza la intervención (condición insular) que toma en consideración los procesos históricos que han conformado en el tiempo modos de vida y ordenes sociales en la frontera, pero que no son estáticos, sino altamente dinámicos, y por lo mismo, susceptibles de ser modificados. **A este modelo constructivista, le llamo de “Sinergias Productivas”** el cual interpela y reformula la seguridad realista, militarizada y orientada al control y la coerción, en favor de una propuesta que toma en cuenta factores previsoires orientados al bienestar y los derechos de las personas, con validez y atractivo suficiente para disuadir a inmigrantes indocumentados de traspasar la frontera, y a inmigrantes temporeros, de permanecer y

movilizarse hacia otras partes del país, lo cual no garantiza necesariamente una mejoría en su calidad de vida. Para que este enfoque disuasorio funcione, debe haber incentivos claros para que los inmigrantes se sientan motivados a colaborar con el objetivo de permanecer y/o retirarse para volver. Esto implica: desarrollar alternativas de trabajo, atención de salud, formación funcional, atención de justicia y seguridad ciudadana en la frontera, presentados en la segunda gráfica, donde también se identifican los múltiples actores, y vectores, que deberían confluir simultáneamente en la producción de la frontera como espacio seguro, habitable y protegido.



El modelo aquí tiene una función cognitiva aplicada para entender la problemática de inseguridad, en Haití (y R.D.) y explorar soluciones viables. Retomando la propuesta metodológica de Cohen y Felson, prevenir el crimen requiere en la triada propuesta, determinar quiénes son los posibles perpetradores, en el caso de Haití, aunque las bandas criminales son el actor principal, detrás de ella persisten otros actores subsumidos o promotores que contribuyen al estatus quo; ¿Como pueden ser estos actores neutralizados, contando con los recursos existentes, quienes pueden asumir cuales responsabilidades?

En lo relativo a la protección de las víctimas, ¿surgen similarmente una serie de cuestiones, quienes serían los celadores, protectores, mecenas? Habría que considerar que las víctimas no siempre lo serán, por lo tanto, como potenciar su agencia, su capacidad de contestación, sus potencialidades, resulta tan vital como determinar que ha impedido que lo sean hasta el momento, ¿Qué obstáculos impiden su efectividad? ¿Qué tan factible, y como cambiar tal ecuación?

Finalmente, está la cuestión de las oportunidades y los viabilizadores de la inseguridad, ¿Que son los factores facilitadores en la generación de vacíos de liderazgos que terminan siendo ocupados por actores transgresores? ¿Qué características poseen estos actores que les permite ser exitosos en la disrupción del orden social que beneficia a la colectividad? ¿Qué atributos, recursos, condiciones hacen a algunos actores vulnerables, y a otros subordinantes?

En la siguiente gráfica propongo fomentar un acercamiento de seguridad incluyente, aplicada a iniciativas de inversión que descansen en el desarrollo y la aplicación de capacidades que fomenten ventajas comparativas en comunidades productivas en ambos lados de la frontera (ver propuestas mesa de desarrollo). El enfoque en la disuasión de nacionales haitianos a emigrar de manera permanente a Republica Dominicana será más efectivo en la medida en que los factores motivacionales a permanecer en su lugar de origen devengan más atractivos.



Esta propuesta no pretende eliminar las dimensiones de control y regulación; por el contrario, busca apuntalar la disuasión basada en beneficios mutuos, lo que por demás ha sido un legado histórico entre las comunidades fronterizas, especialmente entre las pequeñas economías locales. Aquí se parte de la convicción de que **la seguridad enfocada en los individuos apuntala la gobernabilidad democrática de la seguridad**, y que, una gestión fronteriza de la seguridad debe potenciar la agencia colectiva en lugar de un imaginario abstracto e indiscriminado de riesgos y amenazas.

Matriz Gestión Seguridad Publica Fronteriza [Elaborado por Lilian Bobea 17/7/2025]

Indicador	Descripción	Método de Evaluación	Frecuencia
Estrategias compartidas de provisión de seguridad	planes conjuntos con metas claras, elaborados por un liderazgo colectivo institucional y comunitario	Reportes avances, cumplimiento, proceso y desempeño generado por coordinadores	semestral
Flujo de información seguridad ciudadana fronteriza	Nivel de intercambio de datos entre agencias	Auditoría de sistemas / Encuestas operativas / pruebas de validación	Mensual
Tiempo de respuesta ante incidentes	Rapidez para coordinar una reacción frente a situación de crisis	Simulacros / Casos reales	Por evento
Uso de tecnología interoperable	Integración sistemas de vigilancia automatizada y personalizada y análisis de riesgos, con orientación a bienestar comunidades fronterizas	Evaluación técnica / Pruebas de campo	Semestral
Capacitación conjunta	Número y calidad de entrenamientos inter-agenciales y comunitarios	Registro de actividades / Evaluación post-evento	Trimestral
Reducción de duplicidades operativas	Eficiencia y claridad en la asignación de tareas y recursos	Auditoría de procesos / Entrevistas estratégicas	Semestral
Autoridad de coordinación reconocida	Claridad en el liderazgo inter-agencial	Encuestas / Revisión institucional	Anual
Impacto en la contención del crimen	Disminución de incidentes y capturas relevantes	Estadísticas criminales / Informes policiales	Anual

Reapropiémonos de nuestra agenda de seguridad

El actual escenario geopolítico global no podría ser más convulsionado; y las “*nuevas guerras*” a las que Kaldor (1990), y otros (Banco Mundial 2011, Andreas,) se referían varias décadas atrás, para distinguirlas de las guerras estereotípicamente inter-estatales, han trastocado la vida de las personas ordinarias, su cotidianidad, sus modos de vida, y su existencia misma. Las nuevas guerras devinieron en conflictos que involucran a actores estatales y no estatales, muchas veces confrontándolos entre sí. Esas guerras están dirigidas no contra un enemigo ideológico, sino contra civiles, ancianos, niños, poblaciones vulnerables, víctimas de violencias indiscriminadas, en contextos donde la vida ha perdido su valor intrínseco ante los ojos de los perpetradores. Esas guerras producen y reproducen actores predatorios, orientados por intereses monetarios, y beneficios individuales. Su orientación al poder es esencialmente instrumental

Es en este marco de la seguridad que se sitúa el fenómeno migratorio que involucra a Haití y a la Republica Dominicana, por demás, un país también de emigrantes- articulando de forma problematizada la seguridad nacional y la seguridad humana.

Dos dimensiones de la seguridad fronteriza trazan racionalidades diferentes; por un lado, la seguridad fronteriza asociada a la nación como constructo histórico, social, cultural, e idiosincrático, cuya representación la asume el Estado dominicano, entidad que fija los límites del territorio, normatiza y coacciona las interacciones inter-sociales, al tiempo que regula las modalidades de uso y usufructo de los recursos dentro de tal territorio, así como también, todo lo que entra y sale del mismo. La segunda dimensión, tiene que ver con la seguridad humana, y esta apuntala las necesidades y expectativas de sobrevivencia de los individuos, tanto de los que habitan el territorio, desplazándose o siendo desplazados bajo múltiples lógicas; como también la de los que incursionan desde fuera de los límites del estado nación, por razones relacionadas a la

búsqueda de oportunidades que no encuentran en sus naciones de origen, o a causa de inseguridades física, personal, económica, alimentaria, producidas en los estados de procedencia.

Hasta el momento, ambas dimensiones de la seguridad fronteriza han sido contrapuestas por los discursos ideologizados y por intereses instrumentalistas e instrumentalizados de los liderazgos políticos nacionales en Haití y la República Dominicana. Ello ha tenido el efecto de oscurecer salidas dialógicas orientadas a impactar la realidad binacional de forma resolutiva, eficiente y positivamente. El momento actual demanda la generación de sinergias y acercamientos simbióticos productivos y eficaces. Como sugiere la gráfica anterior, es vital identificar, los actores, agencias, estrategias, mecanismos y recursos que permitan producir y reproducir una triada virtuosa de incentivos, prevención y gestión de la seguridad humana en el marco de soluciones simbióticas de seguridad en los espacios fronterizos donde análogamente terminan y comienzan las dos naciones.

Bibliografía

Bobea, L. (2025) Las Fuerzas Armadas dominicanas y su participación en la gestión de emergencias; Revista Científica Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos. [Vol. 22 Núm. 48 \(2024\): El rol de las fuerzas armadas en la gestión de emergencias en América Latina](https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/issue/view/46) <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/issue/view/46>

Clausewitz V. C (1832 original). Howard M, Paret P (trans. eds.). On War (Vom Krieg), Indexed ed. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984:75

International Organization for Migration (IOM), Jan 14 2025. DTM Haiti — Report on the situation of internal displacement in Haiti — Round 9 (December 2024). IOM, Haiti.

Kaldor, M. (2011) Human Security in Complex Operations, Prism, Vol. 2, No. 2), pp. 3-14. <https://www.jstor.org/stable/26469109>

Mejía M. D (2013) Políticas públicas que mejoran la Convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias. En Fernando Carrion, et. Al. Aproximaciones a la Frontera, FLACSO, Ecuador, 2013. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/items/466dd324-adf5-4969-9a8d-0736a3014ea4>

Lasierra, F.G. (2022). Plural Security: Diverse Disciplines, Multiple Actors. In: Saraiva, M. (eds) Urban Crime Prevention. The Urban Book Series. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-15108-8_1

Lozano, W. (2025). La Paradoja de las Migraciones; Estado, democracia e inmigración en la República Dominicana 2000-2024. Santo Domingo, República Dominicana, Instituto Nacional de Migración

