

ESTUDIO DE CASO # CSP 3¹

CONFLICTOS PROVOCADOS POR COBROS REALIZADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL MERCADO FRONTERIZO DE DAJABÓN A LOS COMERCIANTES/VENDEDORES

Marcos Enrique Romero Tejada

*Centro de Estudios Económicos y Sociales P. José Luis Alemán (CEPA)
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Santo Domingo.*

Septiembre, 2023

Santo Domingo, R. D.

Descargo de Responsabilidad

Este documento fue preparado con el apoyo del pueblo y el gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID-RD), bajo los términos y condiciones de la Implementación del Programa de la USAID para el Fortalecimiento de Comunidades. Convenio/Acuerdo de Monto Fijo No. 7205 1722FA00001 para el Programa de la USAID para el Fortalecimiento de Comunidades, firmado entre USAID y AGROFORSA USA, LLC. Los contenidos específicos de este documento son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.



¹ Estudio de campo realizado en el contexto del Programa USAID/República Dominicana-Agrofora Convenio/Acuerdo de Monto Fijo No. 7205 | 722FA00001 para el Programa de la USAID para el Fortalecimiento de Comunidades.

CONTENIDO

| | | |
|------------|---|----|
| I | INTRODUCCIÓN | 3 |
| II | ANTECEDENTE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL | 5 |
| | 2.1 El mercafroda y su funcionamiento | 6 |
| | 2.2 Sobre los comerciantes/vendedores y los puestos/locales en el MERCAFRODA | 7 |
| III | EL PROCESO DE COBROS EN EL MERCAFRODA | 9 |
| IV | NARRATIVAS SOBRE LOS CONFLICTOS POR COBROS EN EL MERCAFRODA | 11 |
| | 4.1 Narrativas de funcionarios y autoridades sobre el estudio de caso | 11 |
| | 4.2 Narrativas de los comerciantes/vendedores sobre el estudio de caso | 15 |
| V | CONSIDERACIONES FINALES | 19 |

LISTA DE SIGLAS

1. **ADELNEH** Agencia de Desarrollo Local del Noroeste de Haití (AGENCE DE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL DU NORD-EST D'HAÏTI)
2. **ADETDA** Agencia de Desarrollo Económico Territorial de Dajabón
3. **CEPA-PUCMM** Centro de Estudios Económicos y Sociales Padre José Luis Alemán de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
4. **CESFRONT** Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre
5. **CSP** Programa de la USAID para el Fortalecimiento de Comunidades
6. **MERCAFRODA** Mercado Fronterizo de Dajabón
7. **PFCF** Programa de la USAID de Fortalecimiento de Comunidades Fronterizas
8. **USAID** United States Agency for International Development



I INTRODUCCIÓN

Considerando, que el *Programa de la USAID para el Fortalecimiento de Comunidades (CSP, según sus siglas en inglés)* ejecutado por AGROFORSA, USA, LLC, en ambos lados de la frontera (norte) entre Haití y la República Dominicana, tiene como propósito mitigar y/o superar los conflictos que surgen en el contexto de los mercados locales-fronterizos y del manejo de cuencas hidrográficas identificadas como binacionales y/o transfronterizas, estableciendo métodos efectivos, inclusivos y sostenibles de colaboración entre actores/agentes de las comunidades donde se ejecuta el programa y así alcanzar una mayor cohesión social y prosperidad. En ese marco, como parte integral del CSP, para la mejor comprensión, diálogo y debate de los conflictos tratados y, a la vez, para el desarrollo de habilidades y fortalecimiento de las relaciones entre los socios y partes interesadas en la gestión y resolución de los conflictos de las comunidades afectadas, a continuación, se presenta el estudio de caso de los *conflictos generados por los cobros realizados por la administración del Mercado Fron-*

terizo de Dajabón (MERCAFRODA) a los comerciantes/vendedores (fijos/ambulantes/temporales).

En particular, este estudio de caso ha sido seleccionado atendiendo el *Informe Final del Estudio Cualitativo para el inicio del Programa de la USAID de Fortalecimiento de Comunidades Fronterizas* (Ferrán et al., 2022), vistos también el *Informe de selección de conflictos de entrada en la estructura y operaciones del mercado Dajabón/Ouanminthe* (AGROFORSA, 2023) y el documento de la *Primera sesión de pausa y reflexión sometida a la USAID/República Dominicana* (Ramírez et al., 2023), en el que destaca este caso como uno de los motivos que promueve conflictos comunitarios vinculados al Mercado Fronterizo de Dajabón.

En cuanto a la presentación del estudio de caso y la recolección de datos¹, fue llevado a cabo como una colaboración entre el Centro de Estudios Económicos y Sociales Padre José Luis Alemán de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (CEPA-PUCMM), AGROFORSA USA, LLC y la USAID, con el objetivo

¹ Véase Romero, M. (2023a). *Notas metodológicas.*

de reforzar el CSP. De esta forma, el estudio de caso que presentamos permite documentar los antecedentes, realizar un análisis concreto, a partir de las experiencias de los socios y actores envueltos en los conflictos delimitados y a los temas relacionaos.

Por tanto, el objetivo general *del presente estudio de caso es estudiar los conflictos causados por los cobros realizados por la administración del MERCAFRODA a los comerciantes/vendedores, a partir de percepciones (representaciones) de los actores/agentes envueltos en los mismos, y así lograr una mejor comprensión del contexto de los conflictos objeto de representación*². En este sentido, los objetivos específicos son los siguientes:

a) Describir las opiniones, creencias, actitudes (representaciones sociales³) expresadas por los actores (dominicanos y haitianos) implicados en los conflictos relacionados a los cobros en el MERCAFRODA;

b) Indagar en los antecedentes históricos-institucionales que envuelven los conflictos correspondientes a la actividad de los cobros (a los comerciantes/vendedores dominicanos-haitianos) en el MERCAFRODA;

c) Identificar la interacción de los actores dominicanos y haitianos en la cotidianidad vinculada a los cobros en el MERCAFRODA, y así validar y/o guiar las elecciones estratégicas para la producción de cambio de comportamiento de los actores/agentes involucrados, alineadas a las prioridades del Programa que se describen en los documentos narrativos, los indicadores y los supuestos claves del CPS.

² Véase Romero, M. (2023a). *Notas metodológicas*.

³ Véase Romero, M. (2023a). *Notas metodológicas*.



II ANTECEDENTE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

Históricamente, los mercados fronterizos en La Española, desde tiempo coloniales y luego republicanos, han sido fundamentales para la vida económica de ambos lados de la frontera, beneficiando a decenas de miles de haitianos y de dominicanos. Sin embargo, los mercados fronterizos se originaron al margen de la ley, y aún siguen, en mayor o menor medida, operando como parte de la economía informal, por lo que resulta un verdadero desafío para ambos países alinearse a las actividades económicas formales (Ferrán et al., 2022). Lo anterior se evidencia en los resultados del *Estudio económico del mercado fronterizo dominico-haitiano 2014-2018*, publicado por el Banco Central de la República Dominicana, donde se establece que el flujo de comercio informal fronterizo entre la República Dominicana y la Repú-

blica de Haití ascendió a US\$429.6 millones en el año 2017. De este monto, US\$331.5 millones corresponden a exportaciones nacionales y US\$98.1 millones a importaciones nacionales (Banco Central, 2021).

En definitiva, se afirma que en la frontera circulan un gran número de mercancías que todavía no son sometidas a controles efectivos, dando lugar a operaciones y a transacciones comerciales ilícitas, a pesar de que, en gran medida, la economía de los municipios fronterizos depende económicamente de estos intercambios comerciales, lo cual refuerza la necesidad de la creación de los mercados fronterizos en la República Dominicana, como lo reconoce la Ley 216-II, que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana (2011).

2.1 EL MERCAFRODA Y SU FUNCIONAMIENTO

Así que, dentro de este contexto histórico-institucional, se inauguró el 15 de febrero del año 2012, las actuales instalaciones que alojan el *Mercado Fronterizo de Dajabón* concebido como un espacio público destinado a la comercialización de bienes y servicios entre los habitantes de la República Dominicana y la República de Haití, específicamente, entre el ayuntamiento del municipio fronterizo de Dajabón y el municipio de Ouanaminthe (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 4).

Con esta obra, se había pretendido facilitar la instalación de *5000 comerciantes, con 2,264 módulos distribuidos en un área de 20,000 m²*, dispuestos para la comercialización de sus productos durante la feria fronteriza los lunes y viernes de cada semana (Cruz, 2012), siendo los de mayor presencia en el MERCAFRODA, los electrónicos; los textiles y calzados; los medicamentos y cosmético (industriales); el arroz partido, pastas, jugos, embutidos, aceite, concentrados, huevos, pollos, salsas (agroindustriales), guandules, café, aguacate, maní, habichuela, tamarindo y otros menores (agrícolas) (Ferrán et al., 2022). En concreto, la gestión del MERCAFRODA, *recae dentro de las competencias propias del Ayuntamiento del Municipio de Dajabón*, conforme al artículo 16, literal i de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios (2007, 20 de julio), que define el papel del Ayuntamiento en la gestión de los mercados municipales, junto con la Ley 216-II que instituye la Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana (2011, 14 de septiembre) y el *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón* (2014, 13 de marzo). De donde resulta, que el Ayuntamiento de Dajabón es el encargado,

conforme a las medidas establecidas por el Concejo Municipal (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 6) de:

- a) Delimitar y distribuir los espacios requeridos por los vendedores, en función de las necesidades, tipos de mercancía y volumen de operación o comercialización, de acuerdo con las características del predio o área (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 7);
- b) Tiene la atribución de determinar *los precios de arrendamiento por metro cuadrado de los espacios* a utilizar con cada vendedor/vendedora (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 9). Considerando que la ley 176-07, en su art. 255 dispone que los ayuntamientos pueden disponer arbitrios, entre otras fuentes de rentas, en virtud de la autonomía financiera prevista en las leyes y la constitución (Ley del Distrito Nacional y de los Municipios, 2007).

Hay que indicar, además, que los *ayuntamientos fronterizos* donde se instalen los mercados son los encargados de ejecutar las siguientes atribuciones (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 10): a) Mantener las condiciones de higiene y salubridad dentro del área donde se instalen los mercados, de acuerdo con las normas sanitarias y las resoluciones establecidas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. b) Mantener una relación detallada de las personas con licencias, sean dominicanos o

haitianos, provistos de autorización para ocupar un espacio en el área determinada para operar en el mercado. c) Velar por el cumplimiento de las leyes relativas al medio ambiente y disponer

la absoluta limpieza del área donde opere el comerciante. Sin dejar de lado otras atribuciones dadas en el Reglamento del Mercado Fronterizo (2014, 13 de marzo).

2.2 SOBRE LOS COMERCIANTES/VENDEDORES Y LOS PUESTOS/LOCALES EN EL MERCAFRODA

Los *comerciantes* se definen como las personas físicas o jurídicas que desarrollan actividades comerciales dentro de los mercados fronterizo. En efecto, *los comerciantes o vendedores, pueden ser arrendatarios*, son las personas que cuentan con la autorización o el permiso otorgado por el *concejo municipal* para ejercer el comercio en un local o espacio físico, ya sea en el Mercado Fronterizo de Dajabón o en el Mercadillo de Verduras y Frutas de Dajabón (Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón, 2014, art. 4, No. IV).

Precisamente, hay tres tipos de comerciantes en el MERCAFRODA, que se agrupan conforme a los puestos donde pueden ejercer sus actividades: a) *Comerciantes en puestos fijos*, aquellos autorizados a operar dentro de los mercados fronterizos en puestos o lugares fijados previamente por el concejo municipal de los respectivos ayuntamientos (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 16), a la vez, se indica que los Comerciantes fijos han obtenido del Administrador General, el empadronamiento necesario y licencia o contrato de arrendamiento para ejercer el comercio hasta por un año (Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón, 2014, art. 4, No. VI). b) *Comerciantes temporales*, cuando se refiere a todos aquellos que hayan obtenido del administrador, el empadronamiento y autorización necesarios para ejercer el comercio por tiempo que no exceda de un mes en el entorno del Mercado Fronterizo de Dajabón

o en el Mercadillo de frutas y verduras (Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón, 2014, art. 4, No. VII). c) *Comerciantes/vendedores ambulantes*, que no poseen un puesto fijo para operar su comercio, realizando su actividad comercial solo dentro del área del mercado (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 17) o única y exclusivamente en los lugares y días destinados para tal efecto y que estarán administrados por la Autoridad Municipal del Mercado (Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón, 2014, art. 4, No. V).

Ahora bien, es necesario subrayar que entre las obligaciones de los comerciantes/vendedores autorizados a operar dentro de los mercados municipales, se encuentra el cumplimiento del pago de la cuota o arbitrio establecido o derivado de las licencias que les hayan sido otorgadas (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 18, No. 7). A este respecto, el Reglamento del MERCAFRODA establece en su artículo 40 que los comerciantes deben cumplir con las cuotas establecidas en sus contratos por cada día de mercado y de no cumplir con esta disposición, la Administración generará una cuenta por cobrar al comerciante, por lo que el incumplimiento de dicha cuota durante más de dos semanas consecutivas de Mercado, habilitará a la Administración para que proceda a rescindir su contrato (Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón, 2014).

Y por igual, se precisa destacar que el art. 18 de la Ley 216-11, indica que los vendedores/comerciantes deben tener presentes tanto el cumplimiento de sus *obligaciones*, en cuanto a la higiene y el adecuado uso de los puestos/locales, como de las actividades de comercio lícitas y el cuidado del medio ambiente, en complemento a las que establezca el Reglamento del Mercado Fronterizo en cuestión (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 18).

En efecto, vista la ley 216-11 (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011) y el *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón* (2014), la gerencia administrativa del MERCAFRODA, el Concejo Municipal del Ayuntamiento de Dajabón y el Ayuntamiento Municipal de Dajabón, son competentes de

salvaguardar el fiel cumplimiento de estas obligaciones y de procurar que no se realicen actividades prohibidas en el mercado. De manera que, cuando un comerciante incumple o comete faltas a sus obligaciones, las licencias para operar pueden ser revocadas de manera temporal (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 27) o permanente por el ayuntamiento fronterizo (Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana, 2011, art. 28). Más aún, el art. 43 del Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón prevé sanciones de multa de uno a cien días de salario mínimo, cancelación del empadronamiento, inclusive arresto administrativo, que no exceda de treinta seis horas (Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón, 2014).



EL PROCESO DE COBROS EN EL MERCAFRODA

Se debe puntualizar que hay un vacío normativo-jurídico con relación a los cobros de las cuotas o de los arbitrios aplicados por la administración del MERCAFRODA a los comerciantes/arrendatarios. Visto lo anterior, se presenta una *breve descripción del proceso de recaudación de los cobros*, gracias a las explicaciones aportadas por varios informantes entrevistados. A este respecto, se explica lo siguiente:

- Se aplican los cobros los días de feria de mercado “formales” (dos días, los viernes y los lunes) en horario de 8:00 a. m. a 3:00 p. m., y los días de premercado⁴ (dos días, los jueves y domingo), en el mismo horario.
- En cuanto a los montos establecidos a pagar, dependen del tamaño del puesto/local (según sus metros cuadrados) y por cada día de mercado. En este sentido, las cifras pueden variar desde RD\$50.00 hasta RD\$600.00.

Los días de premercado se aplica un cobro único de RD\$50.00 por todos los puestos/locales, lo que se hace para asumir costos y servicios operativos.

- Hay varias rutas identificadas por letras, que van desde la “A” hasta la ruta “H”, y que abarcan todos los perímetros, con un estimado de 1900 puestos/locales formales y alrededor de 1000 informales. Generalmente, los días de mercado, cada ruta la asumen entre uno o dos cobradores. Los días de premercado, solo cinco cobradores deben pasar por las rutas que abarcan todos los perímetros.
- Para tener la constancia del cobro, se llena previamente *un talonario de recibos*, en el cual identifican la ruta, el puesto/local, la fecha, el nombre del cobrador, y el monto de cobro por ruta. También se dispone de un control

⁴ Los días de premercado son los establecidos para que los comerciantes/vendedores puedan realizar las descargas de mercancías y suministros.

- de cobros, que consiste en una hoja-matriz donde se indica cada ruta y el número de los puestos/locales; en una columna se señala con una “P” cuando pagan, además de apuntar el monto conforme a la ruta. En caso de que no hayan pagado, se indica con un “0”, o se agrega la nota: “no pagó”.
- También se les cobra a los comerciantes ambulantes que se colocan en los pasillos, como explica el gerente administrativo del MERCAFRODA, y pagan un porcentaje mínimo, considerando que realizan actividades comerciales de supervivencia.
 - En cuanto a los montos recaudados oscilan entre RD\$80,000.00 a RD\$120,000.00, dependiendo del día de mercado. Las recaudaciones son entregadas los mismos días de mercado, de 3:30 p. m. a 5:00 p. m. Lo recaudado, se entrega por valija a la Tesorería del Ayuntamiento. Igualmente, la Tesorería del Ayuntamiento se encarga de introducir en el sistema contable y de realizar las estadísticas formales de los montos recaudados en el MERCAFRODA. Se debe destacar que la gestión de los cobros y las recaudaciones en el MERCAFRODA se realizan sin sistemas automatizados.



IV

NARRATIVAS SOBRE LOS CONFLICTOS POR COBROS REALIZADOS MERCAFRODA

En este apartado se presentan las narrativas/relatos sobre *los conflictos causados por los cobros efectuados por parte de la administración del MERCAFRODA a los comerciantes/vendedores*, esto conforme al conocimiento de los entrevistados. Por lo que se debe subrayar que, cada una de estas percepciones se construyen desde el posiciona-

miento de los diferentes actores/agentes implicados⁵. Esta sección está dividida en dos acápites: por una parte, se presentan las narrativas de los informantes/grupos de funcionarios y autoridades vinculadas a la gestión del mercado; por la otra, las narrativas/relatos de los informantes y grupos de comerciantes/vendedores⁶.

4.1 NARRATIVAS DE FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES SOBRE EL ESTUDIO DE CASO

Cuando se preguntó a los funcionarios/autoridades entrevistadas sobre los conflictos causados por los cobros en el MERCAFRODA⁷, se hizo referencia a lo siguiente:

- Los cobradores afirman que se generan discusiones cuando los comerciantes/vende-

dores no quieren pagar la cuota por día de mercado y tipo de puesto/local, señalando las malas ventas (o no vendió en el día). De la misma forma, cuando los comerciantes/vendedores consideran que los servicios que debería proveer la administración del MERCAFRODA son deficientes.

⁵ Véase Romero, M. (2023a). *Notas metodológicas*.

⁶ Véase Romero, M. (2023b). *Lista de informantes y grupos entrevistados*.

⁷ Véase Romero, M. (2023c). *Listado de conflictos causados por los cobros*.

- Otro tipo de disputas ocurren cuando los cobradores incurren en la práctica de *tomar (incautar) una o varias mercancías de los vendedores/comerciantes* que se niegan a pagar la cuota por día de mercado. Esta práctica, en ocasiones, conlleva el apoyo de los agentes de seguridad del MERCAFRODA.
- Se afirma que son más frecuentes los incidentes entre *los comerciantes/vendedores ambulantes de nacionalidad haitiana y los cobradores, especialmente, cuando estos últimos recurren a “incautar” la mercancía de los vendedores ambulantes que no pagan las cuotas*, llegando, en estos casos, a situaciones de *agresiones físicas*. Por lo que los cobradores prefieren que se les asigne una seguridad o un policía municipal.
- En contraste con lo anterior, la administración del MERCAFRODA opina que hay *un intercambio comercial relativamente armónico*, donde los *problemas son minoritarios, más vinculados a los robos*, aunque igual, estos han disminuido. No obstante, aparecen imprevistos, no solo en el espacio del mercado, sino también con la Dirección General de Aduanas, el Cuerpo Especializado en Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT) y la Dirección General de Migración, por incumplimiento de los procesos establecidos en las instancias correspondientes.
- En cuanto a los *agentes y el personal de seguridad* se afirma que, ocasionalmente, han tenido que intervenir en altercados entre cobradores y vendedores, pero, en la mayor parte de los casos, los incidentes no conllevan agresiones físicas. Se opina que la seguridad ha mejorado y que cuentan con el personal suficiente para la vigilancia en los diferentes perímetros del MERCAFRODA⁸; además trabajan permanentemente, y cuando se contacta a un miembro de seguridad por *walkie-talkie* o por teléfono, se procura responder de inmediato y buscar una pronta solución al problema.
- No obstante, los funcionarios/autoridades en cuestión afirman que cumplen con los servicios en el MERCAFRODA. Se explica que *la limpieza está cubierta por una brigada externa, sumada a la brigada de la alcaldía, que incluye choferes y ayudantes de camiones, sin olvidar a las mujeres que limpian las calles*. En cambio, han surgido inconvenientes con muchos comerciantes/vendedores, *ya que no limpian los puestos y tiran la basura en los pasillos y en las áreas comunes*.
- En cuanto al *servicio eléctrico*, al parecer hay un convenio entre la Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte S.A. y el Ayuntamiento del Municipio de Dajabón, que le exonera del pago de la factura eléctrica en el MERCAFRODA.
- En todo caso, los funcionarios/autoridades enfatizan que, si aun recaudaran todas las cuotas de todos los puestos/locales, independientemente del monto específico, estos resultan insuficientes para cubrir los costos operativos y el mantenimiento adecuado de la planta física, que cuenta con unos 40,000 m².

⁸ El cuerpo de seguridad que está dentro del perímetro del MERCAFRODA, al momento del trabajo de campo, contaba con miembros de la policía municipal, un equipo de 10 hombres del departamento del MERCAFRODA, más los agentes del CESFRONT, que tienen puntos de vigilancia, dada la proximidad de la frontera dominico-haitiana, lo que resulta una cuestión de seguridad nacional.

- Finalmente, se reconoce que para algunas autoridades/funcionarios son más prioritarios los conflictos provocados por el CESFRONT, o los “militares” que se ven

envueltos en aspectos migratorios y de seguridad, que los conflictos vinculados a los cobros o, incluso, sobre otros de tipos comunitarios-transfronterizos.

4.1.1 CUESTIÓN CULTURAL-IDENTITARIA Y LOS PUESTOS/LOCALES USADOS POR LOS HAITIANOS

Parte de los funcionarios/autoridades reiteran la cuestión de las *diferencias culturales/identitarias entre los comerciantes/vendedores dominicanos y los comerciantes/vendedores haitianos*, en el cumplimiento (o incumplimiento) del pago de las cuotas por los puestos/locales en los días de mercado. En este sentido, los funcionarios/autoridades opinan lo siguiente:

- Se reconoce que una parte de los comerciantes/vendedores de nacionalidad haitiana sí cumplen con sus responsabilidades/obligaciones de pago de los puestos/locales por día de mercado, no obstante, al mismo tiempo, se opina que los comerciantes/vendedores haitianos no cumplen con las responsabilidades de pago o no cooperan con la realización de sus obligaciones.
- Parte de los funcionarios/autoridades consideran que los conflictos por los cobros son más frecuentes con los comerciantes/vendedores haitianos, observando que son alrededor del 65-70 % de los comerciantes/vendedores que ocupan los puestos/locales (o para otros representan un 85 % de los vendedores), desplazando a los vendedores/

comerciantes dominicanos (que representan, según afirman, un 30 % de los ocupantes de los puestos/locales). Por tanto, se percibe que los casos de conflictos por los cobros vinculados con los comerciantes haitianos son más numerosos, en comparación con los dominicanos.

- Sin embargo, se reconoce que la actual crisis económica, política y social de la República de Haití, junto con la devaluación del gourde, ha provocado el aumento del precio de las mercancías y las ventas de los comerciantes/vendedores haitianos, lo que afecta no solo la eficaz y correcta recaudación, sino también los montos recaudados.
- Dicho lo anterior, parte de los funcionarios/autoridades entienden que el trato que se le da a los comerciantes/vendedores haitianos dentro del espacio del MERCAFRODA es bueno, en términos de igualdad, con relación a los comerciantes/vendedores dominicanos; y si surge algún conflicto, la gerencia administrativa del MERCAFRODA tiene sus oficinas abiertas para la solución de este.

4.1.2 SOBRE LOS ASPECTOS NORMATIVOS-INSTITUCIONALES

Un aspecto que se debe destacar toca lo referente al (des) conocimiento normativo-institucional de las leyes/reglamentos por parte de los funcionarios/autoridades entrevistadas en

el presente estudio de caso. Por lo que al plantear la pregunta sobre *el conocimiento general de algún reglamento y/o ley que se aplique al MERCAFRODA*, expresaron lo siguiente:

- Casi todos los funcionarios/autoridades entrevistados no tenían conocimiento del *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón* y de la Ley 216-II sobre mercados fronterizos (2011, 14 de septiembre), con las solas excepciones del gerente administrativo de MERCAFRODA, el alcalde del municipio de Dajabón, el director del Consejo de Desarrollo del Municipio de Dajabón y un solo integrante de la Agencia de Desarrollo Económico Local del Noroeste de Haití (ADELNEH), quienes afirmaron tener nociones de la ley y/o del reglamento antes indicado. El resto de los funcionarios señalaron que asumían las directrices del *alcalde de Dajabón y del gerente administrativo del MERCAFRODA, lo que es comprensible, si se asume el desconocimiento jurídico-institucional de los actores que nos competen.*
- Se desconoce no solo la naturaleza contractual del arrendamiento/licencia, sino también los derechos y obligaciones de cada una de las partes, es decir, del Ayuntamiento y de los vendedores/comerciantes. Esto incluye, por un lado, la facultad del Ayuntamiento para disponer y cobrar la renta y los arbitrios correspondientes y, por otro lado, las obligaciones de los comerciantes/vendedores, entre ellas, al pago de las cuotas.
- Otra connotación del aspecto institucional-normativo, concerniente a los cobros, es la manifestación de la voluntad política de las autoridades, incluyendo la del Ayuntamiento y la del Concejo Municipal de Dajabón. Se observa que los intereses y/o indiferencia son obstáculos para alcanzar mayores mejoras en la gestión de cobros en el mercado.
- A pesar los esfuerzos en la gestión efectiva y pago de las cuotas, se reconoce que se trata de un tema de concientización sobre las normativas y la necesidad de un régimen de consecuencias. Recomiendan que se haga una depuración/inventario de los espacios/locales de los comerciantes y de aquellos que incumplan sus obligaciones conforme establece la normativa vigente.
- Se destacó que, desde la apertura del MECAFRODA, ha habido deficiencias y *malas prácticas* por parte varios funcionarios y autoridades en diferentes gobiernos municipales, con relación a la asignación de los puestos/locales, y con respecto a los montos de las cuotas que deben pagar los comerciantes por cada local/puesto. Por una parte, las cuotas establecidas por los contratos de alquiler de locales/puestos han sido reducidas en beneficio de mucho de los comerciantes/vendedores. Por otra parte, se señala que varios comerciantes, a pesar de que sus contratos de alquiler solo estipulan un local/puesto, en la práctica, disponen de más de uno, por lo que muchos de estos espacios han sido “vendidos”. Estas malas prácticas han generado problemas en el financiamiento del MERCAFRODA, considerando que las incongruencias contables que se generan entre los cobros recaudados y la cantidad de puestos/locales.
- Se distingue que otra manifestación de la realidad normativa-institucional es la propia interacción entre el Ayuntamiento-MERCAFRODA con otros organismos internacionales (ONU, UE, etc.), agencias de cooperación internacional (como USAID), y con instituciones nacionales del Estado dominicano (con MEPyD) y académica (ISA y la PUCMM), *que han mostrado interés en asistir en los problemas que representan los*

cobros, como retos en la seguridad, gestión de residuos sólidos, cuidado del medio ambiente, trato de los derechos humanos, etc.

- En esta misma línea, es relevante destacar que el MEPyD ya ha realizado estudios y levantamiento de información para mejorar la seguridad con la instalación de cámaras, y también para optimizar las condiciones de

los cobros junto a la posibilidad de que estos se hagan de forma electrónica (al menos en parte, con *verifone*), en adición a la instalación de un software, y no solo sustituir el uso de talonarios tradicionales de cobro, sino también dar mayor garantía y seguridad para lograr una eficiente gestión de los cobros.

4.2 NARRATIVAS DE LOS COMERCIANTES/VENDEDORES SOBRE EL ESTUDIO DE CASO

En concreto, la representación de los conflictos por cobros por parte de los comerciantes/vendedores se asume desde una posición que es parcialmente enfrentada a la que se observó por parte de funcionarios/autoridades, visto lo siguiente, los conflictos percibidos son⁹:

- *En primer lugar, estos afirman que las discusiones e incidentes violentos se dan cuando los cobradores les notifican sobre la aplicación de un aumento del monto de la cuota.* Los comerciantes/vendedores entienden que dichos aumentos se hacen arbitrariamente por parte de la administración del MERCAFRODA, más aún, si se consideran las cuotas que ya tenían aplicadas desde hace años. Inclusive, en estos casos, los vendedores/comerciantes indican a los cobradores que solo pueden pagar una fracción de las cuotas mensuales (ej. cuatro cuotas de un total de ocho por mes), a lo cual los cobradores advierten que, el incumplimiento de pago *puede llevar a la pérdida del puesto/local.*
- Otro caso de conflicto que se reconoce, se presenta, usualmente, con los *pequeños* comerciantes/vendedores (o los vendedores ambulantes), quienes se rehúsan a pagar la cuota correspondiente o lo hacen con retención cuando las ventas no son “buenas”.
- Los comerciantes/vendedores afirman que asumen los pagos de las cuotas responsablemente, pero la gestión del MERCAFRODA tiene múltiples carencias en la oferta de sus servicios, destacando **la falta de seguridad** cuando el Mercado se encuentra cerrado. Esto es así por las incidencias de robos que han generado pérdidas millonarias. Otro problema de seguridad se relaciona con la carencia de *un sistema de mangueras contra incendios y de bomberos disponibles en estos casos.* Esto ha generado protestas y hasta “paros” en los pagos de las cuotas, como exigencia en la mejora de los servicios correspondientes.
- En estos casos, los cobradores responden que ellos *no son* responsables por esas averías o carencias de servicios, exigiendo el pago de la cuota, lo que ha generado incidentes, en los que, en ocasiones, han tenido que intervenir la seguridad y/o la gerencia administrativa del MERCAFRODA.

⁹ Véase Romero, M. (2023c). *Listado de conflictos causados por los cobros.*

- Es relevante puntualizar que *los comerciantes/vendedores nacionales de Haití* representan los conflictos a los que se ven expuestos, de la siguiente forma:
- a) Reconocen que muchos de los comerciantes/vendedores, especialmente aquellos que solo subsisten de lo generado de sus ventas, son los que con mayor frecuencia se ven envueltos en discusiones o peleas con los cobradores, al negarse al pago de las cuotas. Sin embargo, consideran que los comerciantes/vendedores haitianos están sujetos a condiciones económicas desventajosas, dadas por los pagos de aranceles aduaneros en Haití, la pérdida de valor del gourde con relación al peso dominicano y la inflación; a lo que se le sumarían los pagos de las cuotas por los puestos/locales en el MERCAFRODA. b) Señalan como motivo de conflictos recurrentes, los episodios de

robos a los que se ven expuestos, lo que se ve agravado por la ausencia de mecanismos efectivos de denuncias y las barreras idiomáticas. c) Advierten que dentro del espacio del MERCAFRODA, las autoridades y los funcionarios les maltratan, por lo que juzgan que sus derechos humanos son vulnerados; en este sentido sugieren que se les trate dignamente y se establezcan controles que garanticen sus derechos humanos. d) Consideran que, muchas veces, las discusiones/peleas entre los cobradores y los vendedores son causadas por malentendidos que se intensifican por las barreras idiomáticas; por un lado, *la mayoría de los dominicanos desconocen el creole/francés, y, por el otro, muchos vendedores de nacionalidad haitiana no tienen nociones de español.*

4.2.1

CUESTIÓN CULTURAL-IDENTITARIA Y LOS PUESTOS/LOCALES OCUPADOS POR LOS HAITIANOS

- Los *comerciantes/vendedores dominicanos* sostienen que la mayoría de los dominicanos pagan normalmente sus puestos, pero no pasa lo mismo con los nacionales haitianos, quienes además ocupan alrededor del 70 % de los puestos y locales.
- Se percibe que parte de la tensión y del aumento de la incidencia en los conflictos por cobros, se explica por la adquisición de más puestos/locales por parte de los haitianos, sobre todo luego de la pandemia, a pesar de que los contratos establecen que estos no se pueden subarrendar o vender. Por lo que se percibe que los haitianos han desplazado a los dominicanos, quienes también deben asumir otros gastos.
- Los comerciantes/vendedores opinan que, por motivos culturales, los comerciantes/vendedores de Haití asumen que los puestos/locales son gratis, por lo que, en su mayoría, no pagan las cuotas. Esto promueve la percepción de que muchos de “ellos” carecen del sentido de cooperación/colaboración.
- Se destacan por igual, las diferencias culturales-identitarias entre dominicanos y haitianos con relación al cuidado de la infraestructura, limpieza de puestos y los espacios comunes, como en términos de hábitos de higiene y uso de baños.
- Se debe destacar, en contraposición con lo anterior, que los comerciantes/vendedores

dominicanos reconocen que los comerciantes/vendedores haitianos son objeto de maltratos y de violaciones a los derechos humanos (integridad física, libertad de tránsito) por parte de los agentes del CESFRONT y de agentes de la Dirección General de Migración, pues ellos mismos se

quejan de los controles del CESFRONT, indicando que el MECAFRODA, como mercado binacional, es un espacio de libre circulación para el comercio, donde el tránsito de mercancías y de personas debe ser facilitado, sin que se incurran en maltratos.

4.2.2 SOBRE LOS ASPECTOS NORMATIVOS-INSTITUCIONALES SEGÚN LOS COMERCIANTES/VENDEDORES

Igualmente, un aspecto que se debe recalcar toca lo referente al conocimiento normativo-institucional de los comerciantes/vendedores en el presente estudio de caso, por lo que al preguntarles sobre el conocimiento de algún reglamento y/o ley que se aplique al MERCAFRODA, los hallazgos fueron las siguientes:

- Los comerciantes/vendedores (a excepción de un miembro de ADELNEH) admitieron que no tienen conocimientos normativos-institucionales, ni de la ley 216-II sobre mercados fronterizos (2011, 14 de septiembre), así como tampoco del Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón¹⁰, o alguna otra normativa.
- Los comerciantes/vendedores indicaron que no confían en el Ayuntamiento del Municipio de Dajabón y tampoco en la administración del MERCAFRODA como responsables de la recaudación de las cuotas. Esto es así, ya que se percibe que el Ayuntamiento no procura el bien común. Por lo que se ha sugerido una *alianza público-privada*, donde sean los vendedores/comerciantes quienes tengan competencias administrativas asumidas por las asociaciones.
- La postura que adoptan los comerciantes/vendedores con puestos fijos, es que ellos son los que tienen la posesión de los puestos/locales en virtud de los contratos de arrendamiento/licencias y dadas las inversiones realizadas en los espacios ubicados, especialmente, en el perímetro externo del edificio principal.
- Los comerciantes/vendedores se muestran abiertos a llegar a acuerdos sobre el monto de las cuotas, siempre y cuando tiendan a mejorar los servicios del MERCAFRODA, incluyendo la seguridad, el manejo efectivo de la recogida de basura y la limpieza de los espacios en el mercado, así como el control del hacinamiento de vendedores, que no permite el libre tránsito de personas y mercancías.
- Igualmente, se destacó que se debería abrir el mercado fronterizo de Ouanaminthe y así desconcentrar el de Dajabón, ya que se encuentra sobrepoblado y produce en exceso residuos sólidos; pero están muy latentes los impedimentos locales, que van desde la lucha de intereses, hasta el temor de parte de los usuarios dominicanos por el tema de la seguridad.

¹⁰ Véase *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón (2014)*.





V

CONSIDERACIONES FINALES

Por un parte, se debe destacar que las representaciones de los conflictos que surgen cuando la administración del MERCAFRODA aplica los cobros a los comerciantes/vendedores, se comprenden a partir de las interpretaciones contextuales, asumidas desde las posiciones y roles que desempeñan los actores envueltos en el susodicho estudio de caso; de esta misma forma, se pueden explicar *las recomendaciones aportadas por los informantes y grupos entrevistados*, las cuales se circunscriben como referencias, conforme a los objetivos prácticos de este estudio de caso. Por otra parte, se presentó un breve antecedente histórico-institucional, y como parte de los hallazgos, se incluye una descripción del proceso seguido para los cobros, dado el vacío jurídico, a este respecto, en las normativas previstas para el establecimiento y funcionamiento del MERCAFRODA. Otro aspecto que se debe destacar concierne a las opiniones y creencias que enfatizan *las diferencias culturales/identitarias* entre dominicanos y haitianos, como otro factor relevante en la comprensión de los conflictos tratados.

Llegados a este punto, se proponen las siguientes preguntas para su discusión:

- a) ¿Por qué/cómo las diferencias culturales y la identidad nacional influyen en los conflictos generados por los cobros?
- b) Además, ¿qué se podría hacer, a partir de este enfoque, para evitar o disminuir los conflictos?
- c) ¿Qué se podría hacer para eliminar o disminuir las barreras idiomáticas y poder comunicar efectivamente toda información relevante concerniente a los cobros y las cuotas a pagar, además de la regulación aduanera o migratoria, inclusive aspectos sobre el cuidado e higiene del MERCAFRODA?
- d) En el caso de que se aleguen altas cargas impositivas, crisis económica o malas ventas ¿qué otros mecanismos o alternativas de pago se pueden considerar? O ¿qué cuotas por local/día de mercado consideran adecuadas para el buen mantenimiento y funcionamiento del MERCAFRODA?

- e) ¿Cuáles estrategias o mecanismo proponen para salvaguardar el respeto de los derechos humanos de los usuarios del MERCAFRODA, igualmente para exigir servicios adecuados, o denunciar robos?

Se debe subrayar otra particularidad que concierne a la mayoría de los actores del presente estudio de caso, a saber, el desconocimiento de la Ley 216-II sobre mercados fronterizos (2011, 14 de septiembre) y del *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón*¹¹, a lo que se le agrega, por un lado, la naturaleza contractual del arrendamiento/alquiler de los locales/puestos, como las atribuciones del ayuntamiento para cobrar las rentas/arbitrios y, por otro lado, las obligaciones de los comerciantes/vendedores al pago de las cuotas por local/puesto, entre otras obligaciones. Por lo que se debe cuestionar lo siguiente:

- a. ¿Cuáles son las obligaciones a las que están sujetos los comerciantes autorizados a operar dentro del mercado, como arrendatarios o locatarios, conforme a lo establecido por la Ley 216-II sobre mercados fronterizos y el Reglamento de Mercado Fronterizo de Dajabón?;
- b. En caso de incumplimiento de las obligaciones o de cometer alguna infracción ¿cuál es el régimen de consecuencias o sanciones previstas en el *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón* y en la Ley 216-II sobre mercados fronterizos?

A pesar de la desconfianza de parte de los comerciantes/vendedores con relación al Ayuntamiento y la administración del MERCAFRODA, como responsables de la recaudación de las cuotas, los

comerciantes/vendedores dominicanos se muestran abiertos a llegar a acuerdos que permitan el buen desenvolvimiento del mercado. Por ende, se puede considerar el MERCAFRODA como un espacio institucional donde convergen actores/agentes tanto de la República Dominicana como de la República de Haití, y donde se realizan prácticas sociales de diferentes índoles, desde las económicas hasta las políticas. Por lo cual, en el ámbito económico-político, la regulación del mercado y la intervención del Estado en la economía son temas importantes, que pueden tener implicaciones sociales y económicas significativas. En este sentido, se puede cuestionar lo siguiente:

- ¿Qué proponen los comerciantes/vendedores para una mejor gestión, no solo de los cobros, sino también de la limpieza y de la seguridad, o de otros aspectos que competen el buen desempeño de la administración del MERCAFRODA?

Consideremos que lo anterior es un reflejo de un problema más general, en términos de estructuras y prácticas institucionales a nivel de gobierno local, lo que se muestra en el *1er. informe de pausa-reflexión 2023* (Ramírez et al., 2023), según se ha dado con los conflictos vinculados a las deficiencias institucionales en la administración/gestión del MERCAFRODA, que conlleva un sistema regulador débil, sin normas explícitas, o donde las normas son de difícil ejecución-aplicación; pero lo que se agrega a este enfoque institucional-estructural, es el análisis en términos económicos-financieros, de las recaudaciones de los cobros por cuotas, que permita no solo cubrir las necesidades del MERCAFRODA, sino también mantener su sostenibi-

¹¹ Véase el *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón* (2014).

lidad financiera. Por lo que se podría cuestionar lo siguiente:

- ¿Qué políticas o iniciativas tienen en agenda el Ayuntamiento del municipio de Dajabón, la administración del MERCAFRODA o las autoridades locales-nacionales para superar las carencias o dificultades que enfrenta la administración del MERCAFRODA en la gestión de cobros?
- A partir de los criterios de la administración del MERCAFRODA y el Ayuntamiento del municipio de Dajabón ¿Cómo se podría cubrir las necesidades del MERCAFRODA y mantener su sostenibilidad financiera?

Finalmente, a los comerciantes/vendedores dominicanos y haitianos, y a los funcionarios/autoridades del MECAFRODA:

- **Los separan** las barreras lingüísticas y culturales-identitarias, como las carencias en el conocimiento de las normativas-jurídicas-regulatorias.
- **Están unidos** por el descontento al momento de pagar los montos de sus cuotas por uso de los espacios/locales, lo que representa una causa de conflictos con cobradores, dada las quejas, como justificantes para la omisión del pago de una/varias cuotas, alegando las carencias en el mantenimiento del entorno, el incumplimiento de los protocolos sanitarios, junto con la falta de seguridad y de vigilancia rutinaria, como de un sistema funcional de quejas, entre otros.

- **Los une** la interdependencia económica, lo cual debe ser un aspecto para considerar para *la sostenibilidad y el mantenimiento* de MERCAFRODA.

Por tanto, la alianza con reconocidos e influyentes colaboradores locales como la Agencia de Desarrollo Territorial de Dajabón (ADETDA) y ADELNEH, aún resulta relevante para la continuación y el desarrollo de los compromisos del Programa, a pesar de las posibles dificultades para lograr avances, especialmente, debido a las limitaciones ampliamente conocidas en el lado haitiano (Ramírez et al., 2023)¹².

¹² Ramírez, S., Rodríguez, A., Rivas, C. y Turner, A. (2023). *A First Pause and Reflect Session (Dajabón/Ouanaminthe Market)*. USAID Community Strengthening Program, Fixed Amount Agreement/Award No. 72051722FA00001, Performance Period: July 19, 2022, to July 18, 2025. Submitted to USAID/Dominican Republic, 7 April 2023 by: Carlos A. Rivas.

REFERENCIAS

- AGROFORSA (2023). *Informe: Selección de conflictos de punto de entrada en la estructura y operaciones del mercado D/O*. USAID Community Strengthening Program, ejecutado por: Agroforosa. Fixed Amount Agreement/Award No. 72051722FA00001. Submitted to USAID/Dominican Republic Fecha: 15/03/2023.
- Banco Central. (2021). *Estudio económico mercado fronterizo dominico-haitiano 2014-2018*. Banco Central de la República Dominicana. <https://www.bancentral.gov.do/a/d/5064-mercado-fronterizo-dominicohaitiano>
- Concejo Municipal de Dajabón (2014). *Reglamento del Mercado Fronterizo de Dajabón*.
- Congreso Nacional. (2007, 20 de julio). Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Gaceta Oficial, No. 10426.
- Congreso Nacional. (2011, 14 de septiembre). Ley No.216-II que instituye la Ley que regula el establecimiento de mercados en la frontera dominicano-haitiana. G.O. No.10636.
- Cruz, A. (15 de febrero, 2012). Inauguran mercado fronterizo de Dajabón. *El Caribe*. <https://www.elcaribe.com.do/sin-categoria/inauguran-mercado-fronterizo-dajabon/>
- Ferrán, F. I., Romero, M. y Vargas, L. (2022). *Informe final de Estudio cualitativo para el inicio del Programa USAID de Fortalecimiento de Comunidades Fronteriza (PFCF)*. Centro de Estudios Económicos y Sociales P. José Luis Alemán, CEPA, PUCMM.
- Ramírez, S., Rodríguez, A., Rivas, C. & Turner, A. (2023). *A First Pause and Reflect Session (Dajabón/Ouanaminthe Market)*. USAID Community Strengthening Program, Fixed Amount Agreement/Award No. 72051722FA00001, Performance Period: July 19, 2022 to July 18, 2025. Submitted to USAID/Dominican Republic, 7 April 2023 by: Carlos A. Rivas.

