

DOCTRINA

EL ESTADO DOMINICANO

Constituye nuestro interés en el presente trabajo concentrar la atención en examinar la configuración constitucional del Estado Dominicano. Con tal fin es menester comentar de manera sistemática el Título I de la Constitución Formal Dominicana, organizado en tres Secciones que se refieren respectivamente a la consagración de los principios fundamentales que definen nuestra Forma de Estado y Forma de Gobierno, al territorio nacional y, por su gran importancia, al régimen económico y social fronterizo, típica prescripción programática. No obstante utilizar un enfoque jurídico constitucional, nuestro análisis debe partir del estudio acerca del origen histórico-jurídico del Estado Dominicano. Será este, pues, nuestro primer paso.

1. Origen del Estado Dominicano.

El origen o nacimiento de un Estado es el producto de situaciones de hecho y no de derecho. Esto quiere decir, que el Estado no surge por medio de un procedimiento jurídico, sino por circunstancias extra-jurídicas, tales como una guerra, una revolución, la concesión de independencia, etc. En otras palabras, el Derecho no puede crear ninguno de los tres elementos fundamentales del Estado. Es sólo después del nacimiento de éste cuando se legitima su ordenamiento jurídico.

Sin pretender ahondar mucho sobre el tema, podemos decir que, por lo regular, la creación del Estado constituye la última fase o etapa de un proceso evolutivo de un conglomerado de individuos que vive sobre un determinado territorio. El tomar conciencia de sí mismo, o mejor aún, el sentirse perteneciente a un pueblo o a una nación es una de las etapas de mayor significación. El nacimiento de un Estado significa, entonces, que esa Nación o ese Pueblo se provee de

un conjunto de instituciones gubernamentales y políticas, que reflejarán un grado más o menos avanzado, según las circunstancias.

El nacimiento u origen del Estado Dominicano (se entiende desde el punto de vista jurídico) ha sido y es una cuestión hartamente debatida. No ha existido, ni existe acuerdo al respecto. En efecto, se han planteado dos tesis, y una de ellas considera que el surgimiento del Estado Dominicano se origina el 1 de diciembre de 1821, con la proclamación de independencia con respecto a España, cuyo actor principal fue José Núñez de Cáceres. Se arguye que ésta es la verdadera independencia en cuanto estaba presente el sentimiento de constituir un Estado independiente.

Por el contrario, otros plantean que el verdadero nacimiento de la República Dominicana debe buscarse en la materialización de la separación de la parte este de la Isla de Santo Domingo, ocurrida el 27 de febrero de 1844. Según los que sostienen esta tesis, el Estado Dominicano no pudo haber nacido en el 1821, ya que su duración efímera no permitió su organización ni hacer valer su soberanía frente a Haití, que invadió su territorio el 9 de febrero de 1822. Niegan también que el sentimiento nacional estuviese presente para esa época, sosteniendo que éste se va forjando en las guerras contra Haití, y, de acuerdo con Pedro Henríquez Ureña, sobre todo en las luchas por la restauración de la República.

De cualquier modo, sin soslayar la importancia de la cuestión, podemos concluir afirmando que el Estado Dominicano nace por la modificación de un Estado preexistente, que será España o Haití de acuerdo a las tesis señaladas.

2. Forma de Estado.

La Forma asumida por el Estado Dominicano está definida y consagrada constitucionalmente en

los artículos 1, 2 y 3 de la sección I del Título I. En el primero se proclama la República Dominicana como una Nación libre e independiente. En el segundo se consagra la naturaleza democrática del mismo y, por último, el tercero se refiere a la soberanía del Estado Dominicano y a su capacidad para actuar como sujeto de derecho, tanto en el orden interno como en el externo.

En consecuencia, en los dos primeros artículos de nuestra Constitución se enuncian los dos principios que inspiran el ordenamiento constitucional dominicano; a saber: el principio republicano y el principio democrático. Conviene que nos detengamos a comentarlos individualmente.

El principio republicano está estrechamente ligado al democrático, incluso hasta desde un punto de vista racional. En efecto, la democracia, siendo un régimen fundamentado en la soberanía popular, presupone la República, ya que ésta se caracteriza porque el Jefe del Estado es representativo en cuanto es elegido por el mismo pueblo en forma directa, o indirectamente, por asambleas compuestas por representantes populares.

Este carácter representativo del Jefe del Estado, que encontramos en la República, no existe en las Monarquías pues el Rey o Soberano no es representativo, asumiendo el cargo generalmente por vía hereditaria; derecho que le dimana de su pertenencia a una familia real o dinastía a la que legítimamente corresponde el trono.

En apariencia, la vinculación república-democracia da la sensación de contradicción, sobre todo si pensamos en las monarquías democráticas de Europa Occidental, entre las cuales, y como prototipo, podemos indicar a Inglaterra. Pero no hay tal contradicción porque estas formas de gobierno están justificadas por consideraciones de orden histórico.

El segundo principio de nuestro ordenamiento, tal como es enunciado en el artículo 2, es el democrático-representativo. En efecto, se afirma que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de la representación. En consecuencia, el Estado Dominicano es una República Democrático-Representativa.

La democracia es un tipo de régimen político que encuentra su razón de ser en la soberanía popular; y esto significa que las decisiones que

atañen a la conducción de los asuntos públicos deben ser tomadas directa o indirectamente por el pueblo. Ahora bien, como es poco probable la existencia de un acuerdo unánime entre los ciudadanos, se plantea necesariamente la cuestión de tener que escoger una entre las soluciones alternativas que se ofrecen a los problemas que atañen a la comunidad. La democracia representativa resuelve la cuestión utilizando el criterio de la mayoría, es decir, prevalece aquella solución que goza del mayor consenso o aceptación de parte de los que están investidos del poder de deliberar.

Este criterio de la mayoría es de carácter cuantitativo y no cualitativo, y por esta razón, no cuenta con una sólida justificación racional. En efecto, resulta difícil aceptar y comprender racionalmente por qué la opinión de la minoría deba sucumbir ante la opinión de la mayoría. Pero según ya dijimos, como es prácticamente imposible la unanimidad entre todos los ciudadanos, o en una asamblea de sus representantes, constituye un mal menor el hecho de que sea la mayoría la que decida en vez de la minoría.

Por otra parte, la democracia puede ser directa o representativa, según que las decisiones sean tomadas directamente por el mismo pueblo (en cuyo caso se verificaría una identificación entre los gobernantes y los gobernados) o representativa, es decir, que las decisiones sean tomadas por los representantes del pueblo elegidos libremente por éste.

En verdad, cuando hablamos de democracia debemos distinguir entre el ideal democrático (lo que debería ser) de la realidad democrática (lo que es). La democracia directa, como forma de gobierno, ha sido y es una mera ilusión. Sólo puede ser funcional en comunidades que reúnen determinadas características, como las que presentan algunos Cantones o Provincias Suizas. La presencia de una serie de factores, tanto objetivos como subjetivos, imposibilita esta forma o tipo de democracia. Entre los objetivos podemos mencionar la notable extensión del territorio y la magnitud de la población de los Estados modernos. En cuanto a los subjetivos se pueden enumerar, entre otros, la falta de preparación del ciudadano medio, su poca disponibilidad de tiempo, su apatía por los asuntos públicos, etc. etc.

Hoy día, por tanto, la democracia está organizada esencialmente según el principio representativo, pero también, y en algunos

ordenamientos constitucionales, se acogen institutos típicos de democracia directa, como por ejemplo, el referéndum o plebiscito, y la iniciativa legislativa popular.

Considerábamos necesario, para poder comprender la forma del Estado Dominicano, clarificar aunque fuese de manera sintética, el sentido y el significado de la democracia. Entonces, la República Dominicana se puede definir *constitucionalmente* como un Estado Democrático Representativo de tipo clásico, caracterizado por la división de los poderes, que consagra los derechos individuales y sociales, un sistema de representación de las minorías en las cámaras legislativas, que reconoce a su Gobierno la facultad de suscribir acuerdos y tratados obligatorios para la República mediante un procedimiento en el que participan el Presidente de la República y el Congreso. Es, además, un Estado Unitario con tenue grado de descentralización administrativa que consagra la autonomía municipal y hace posible la concesión de la autonomía a otras administraciones que establezca. Estas peculiaridades del Estado Dominicano se verán desglosadas y analizadas individualmente en el transcurso de este trabajo.

3. Forma de Gobierno de la República Dominicana.

La forma de Gobierno de la República Dominicana se encuentra definida en el art. 4, que reza: "El Gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo" y su organización y funcionamiento se encuentran detallados en la parte orgánica de nuestra Carta Fundamental.

Podemos decir que la Forma de Gobierno del Estado Dominicano es la Constitucional Pura Republicana, es decir, una República Presidencial. Este sistema, cuyo establecimiento se originó por primera vez en los Estados Unidos de América, presenta una serie de características:

- a) existe una coincidencia entre la figura del Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno en la persona del Presidente de la República;
- b) el Presidente de la República es elegido directa o indirectamente (por medio de delegados electorales) por el cuerpo

electoral. Este modo de designación confiere al Presidente de la República, a nivel de sistema, una gran autoridad, en cuanto su representatividad es mayor que la de los miembros del órgano legislativo;

- c) el Presidente de la República nombra o designa un número determinado de funcionarios que no son ni pueden ser miembros del Congreso. Estos son los Secretarios de Estado o Ministros que no tienen autoridad política y sólo son Jefes de los distintos Departamentos de la Administración Pública y consejeros y colaboradores del Presidente en el plano gubernamental. Por esto, no forman un órgano colegiado como es el Consejo de Ministros en los sistemas parlamentarios, y cuando se reúnen, lo hacen por solicitud del Presidente, que los convoca para recibir sus pareceres y opiniones, aunque en definitiva es éste quien toma las decisiones;
- d) se implanta una rígida separación entre los tres poderes del Estado, con relaciones muy diferentes a las de un régimen parlamentario. En efecto, el Congreso no puede dar un voto de desconfianza o censura que implique necesariamente la renuncia del Gobierno. Pero tampoco el Presidente puede disolver las Cámaras. Esto permite definir las relaciones entre el el Presidente de la República y el Congreso como la de un matrimonio sin posibilidad de divorcio.

Con estas nociones sobre la Forma de Estado y de Gobierno de la República Dominicana, podemos pasar entonces a estudiar el territorio dominicano.

4. Origen y evolución de la cuestión fronteriza dominico-haitiana.

El territorio de la República Dominicana comprende las dos terceras partes de la superficie de la isla de Santo Domingo, que cuenta con una extensión de 77,914 Km.2, correspondiendo a la parte dominicana 48,442 Km. 2 y a la República de Haití 27,750 Km.2

La creación de una colonia francesa, primero y luego de la República de Haití, ha constituido un problema de capital importancia en la historia de la República Dominicana. El problema de los límites territoriales entre estos dos Estados ha sido en extremo controversial. Por esta razón, y para poder comprender la Sección II del Título I de nuestro texto constitucional intitulado "Del Territorio", se justifica la necesidad de hacer un breve excursus histórico de la cuestión.

El nacimiento o los orígenes remotos de la cuestión fronteriza domínico-haitiana se puede encontrar en la despoblación o devastaciones de los asentamientos humanos en la parte norte de la isla, ordenada por el Gobernador Osorio en el 1605 y 1606, con miras a erradicar el comercio y la penetración de las ideas protestantes que llevaban a cabo piratas y filibusteros franceses e ingleses que, habiéndose establecido en la isla de la Tortuga, iniciaron una lenta penetración en la parte occidental de la isla.

El reconocimiento oficial, por parte de España, de la existencia de una colonia francesa en la parte occidental de la isla Española está contenido en el Tratado de Riswick firmado con Francia, el 20 de septiembre de 1697. En base a este acuerdo, España cedió a Francia la parte occidental de la isla, pero sin que se especificaran cuáles debían ser los límites entre las dos colonias.

Es precisamente esta indeterminación de los límites la causa de una larga serie de disturbios entre ambas partes de la isla. Para hacer cesar estos conflictos, que sin lugar a dudas empobrecían las dos colonias, es por lo que España y Francia suscriben el Tratado de Aranjuez el 3 de junio de 1777. En él se establecía como línea divisoria, al norte, en la Bahía de Manzanillo, la boca del Río Dajabón o Masacre; y al sur, siguiendo el curso del río Pedernales. Hacia el centro correspondía a la parte española una lengua de tierra que penetraba en el territorio de la actual República de Haití.

Estos límites, establecidos en el acuerdo de Aranjuez, se mantendrían de hecho hasta alrededor de 1795. Es en este año, cuando se firma el Tratado de Basilea, el 22 de julio, mediante el cual España cede a Francia la parte oriental de la isla. Pero Francia, preocupada por las revueltas que se estaban registrando en la parte occidental, no procedió de inmediato a ocupar el territorio español. Esto dio oportunidad a Toussaint L'Ouverture para invadir la parte española, el 26 de febrero de 1801.

Esta ocupación haitiana (Haití se había ya declarado República) culmina con la derrota de las tropas de Toussaint por el contingente francés enviado a la isla por Napoleón, al mando de su cuñado el general Leclerc. La dominación francesa sería interrumpida por una revuelta capitaneada por Juan Sánchez Ramírez, en el 1809, que concluye con la reincorporación a España. Esta situación fue reconocida por Francia el 30 de marzo de 1814 con el Tratado de París, en base al cual la isla quedó nuevamente dividida, pero esta vez entre España y Haití, que ya había conquistado su independencia.

El período que se inicia en el 1809, denominado España Boba, iba a concluir el 1 de diciembre de 1822 cuando José Núñez de Cáceres proclama la independencia de la parte española de la isla. Pero esta independencia, denominada "efímera" iba a durar apenas dos meses, ya que, como vimos, el 9 de febrero de 1822, el Presidente Boyer la troncha con una invasión y ocupación que duraría 22 años.

El 27 de febrero de 1844 se proclama la separación o independencia, naciendo así la República Dominicana, y en la primera Constitución del nuevo Estado prevaleció en los constituyentes el criterio de que la frontera entre los dos países debía ser la establecida por el Tratado de Aranjuez, de 1777, y que en la Carta se debía declarar esa demarcación. Por esto encontramos que en el Art. 3 de la Constitución de San Cristóbal, se afirma que: "Los límites de la República Dominicana, son los mismos que en 1793 la dividían por el lado del Occidente de la parte Francesa, y estos límites quedan definitivamente fijados". Pero ¿por qué el texto se refiere al año 1793? La pregunta surge de manera espontánea y la explicación estriba en que para esa fecha tenían vigencia real los límites de Aranjuez, en cuanto los pobladores de la entonces parte francesa no habían comenzado a ocupar porciones de la parte oriental. Por tanto, la línea de Aranjuez seguía siendo, hasta ese año, de hecho y de derecho, la demarcación entre los dos territorios.

Esta disposición que encontramos en nuestro primer texto constitucional es reproducida en las reformas de febrero y diciembre de 1854, en la Constitución de Moca de 1858 y en la de noviembre de 1865. En los tres últimos textos se refuerza la disposición haciéndose constar que el territorio de la República "es y será inalienable" y que, en consecuencia, "ningún poder ni autoridad

podrá enajenar el todo o parte alguna de él en favor de ninguna otra potencia”.

Pero si esto sucedía en la República Dominicana, en Haití se proclamaba el principio de la indivisibilidad política de la isla, como es consagrado en las Constituciones del 30 de diciembre de 1843, 1846, 1849, 1859 y en la de 1860. Posteriormente el Estado haitiano modificaría sus pretensiones. En efecto, durante la anexión a España de la República Dominicana, consumada por Pedro Santana, el Presidente haitiano Geffrard ofreció y dio ayuda a los patriotas dominicanos que luchaban contra las fuerzas españolas. Y aun cuando éste fue derrocado por el General Salnave, Haití continuó mostrándose favorable a una colaboración amistosa entre los dos países. Esto se refleja en la Constitución de 1867, cuando se abandona por primera vez el principio de la indivisibilidad política, limitándose tan sólo a declarar que el territorio de Haití es inviolable y no podrá ser enajenado por ningún tratado.

Para ese mismo año, es decir, en el 1867, los dos países conciertan un Tratado de Amistad y de Comercio en el que se manifiesta el propósito de proceder a un entendido para la demarcación definitiva de la frontera. Pero este intento se vio frustrado por el derrocamiento de Salnave y su posterior fusilamiento cuando se dirigía al territorio dominicano en busca de la protección del Presidente Buenaventura Báez, hecho éste que no permitió la realización del propósito antes indicado.

No obstante estos hechos, la idea de un arreglo del problema fronterizo persistió en ambos gobiernos. En efecto, en el 1874 se firmó un nuevo acuerdo, cuyo artículo 4 fue objeto de interpretaciones contradictorias por los diplomáticos de ambos países. El artículo a que aludimos estipulaba que comisarios de ambos países procederían a trazar la frontera en base al *utis possidetis* (posesiones actuales). Algunos diputados dominicanos ante el Congreso Nacional, cuando se deliberaba la ratificación del Tratado, consideraron que la frase “*utis possidetis*” era inadecuada, pues parecía indicar que la República Dominicana aceptaba como válida la línea fronteriza que existía de hecho en el 1874, que no coincidía en absoluto con la de Aranjuez. A esta justificada inquietud no se le hizo caso, y para facilitar las negociaciones y tratar de obviar la interpretación contradictoria, la República

Dominicana procedió a reformar su Constitución en el artículo referente al territorio, afirmando que: “El territorio de la República comprende todo lo que antes se llamaba parte española de la isla de Santo Domingo y sus islas adyacentes. Un tratado especial determinará sus límites por la parte de Haití”. Esta reforma realizada el 9 de marzo de 1875 remitía, como se puede apreciar, a un tratado bilateral la solución de la cuestión, sin mencionar ya los límites establecidos en Aranjuez.

El 15 de abril de 1876 estalla en Puerto Príncipe una revuelta que derroca al general Domingue y eleva a la presidencia al general Boisrond Canal, quien en una de sus primeras disposiciones, procede a restaurar la Constitución de 1867 y, a declarar nulos todos los actos realizados por el gobierno anterior, entre los que figuraba el tratado de 1874. Esta nueva situación planteó a la República Dominicana la necesidad de revisar otra vez el artículo relativo al territorio. La reforma se llevó a cabo el 7 de mayo de 1877 y en ella se retornó al texto de las constituciones anteriores al 1875, esto es, a los límites estipulados por el Tratado de Aranjuez del 1777. Esta disposición se mantendría en los textos constitucionales de 1878, 1879, 1880, 1881 y 1887.

En el 1896, cuando los gobiernos de ambos países deciden someter sus diferencias fronterizas a un Laudo Arbitral del Papa León XIII, se hizo necesaria una nueva reforma del Art. 3 concerniente al territorio, en previsión y para hacer posible la eventual ejecución del Laudo o la concertación de un acuerdo que, en vez de tomar los límites de Aranjuez, se pudiera fundar en otras líneas que conciliaran los intereses opuestos de ambos Estados. León XIII declinó el arbitraje y no se pudo llegar a ningún acuerdo. El texto del artículo 3 de la reforma de 1896 se iba a mantener en los documentos constituciones de 1907, 1908, 1924 y 1927.

Luego de un período de largas negociaciones, el 21 de enero de 1929, fue suscrito en Santo Domingo un nuevo tratado, prontamente ratificado por el Congreso Dominicano el 7 de febrero del mismo año. Se iniciaron los trabajos de demarcación de la frontera por comisarios de ambos países, el 3 de junio de ese mismo año, pero los mismos se interrumpirían en el 1930 cuando los representantes haitianos formularon cinco objeciones acerca de los puntos por donde debía trazarse la línea de división. Esta situación provocó

que la ejecución del Tratado fuera suspendida.

Es sólo el 18 de octubre de 1933 cuando se reiniciaron las conversaciones para la concertación de un nuevo acuerdo que hiciera posible la solución de las dificultades suscitadas por los haitianos. Estas conversaciones culminaron con el acuerdo del 27 de febrero de 1935, que rectificó la línea fronteriza establecida en el Art. 1 del Tratado del 1929 y dispuso la concertación de un Protocolo Adicional para la construcción de una carretera internacional que sirviera de demarcación entre el paso de Tirolí y el Paso de los Cacaos en el Río Artibonito. Este Protocolo Adicional fue firmado en Puerto Príncipe el 9 de marzo de 1936. En consecuencia, la frontera actual de la República Dominicana con Haití es la descrita en el primer artículo del Tratado de 1929, con las rectificaciones que le fueron hechas por el Acuerdo de 1935 y el Protocolo de Revisión de 1936.

Luego de este rápido y necesario excursus histórico de la cuestión fronteriza dominico-haitiana, es cuando podemos concentrar nuestra atención y comprender la razón de la inclusión, en nuestro texto constitucional, del art. 7 relativo a la política de dominicanización de la frontera.

5.— La frontera dominico-haitiana en la actualidad.

La frontera dominico-haitiana es convencional, esto es, no natural. En efecto, nuestro relieve y cadenas montañosas son perpendiculares u oblicuas a la frontera con Haití. Esto hace que no exista una frontera natural que, en vez de delimitar los dos países, divida al interno de cada país en diferentes regiones. En su mitad, los límites están constituidos por ríos que se pueden vadear con facilidad en gran parte de sus cursos. Cuando decimos que es una frontera convencional, esto quiere decir que es el resultado de negociaciones, siendo determinada por 313 hitos que se toman como puntos de referencias.

La zona fronteriza está relativamente despoblada en la parte dominicana, presentando una densidad poblacional entre las más bajas de la República Dominicana. Esto se debe en gran parte a la poca capacidad agrícola del terreno, dado su carácter montañoso, su gran aridez, que lo torna sólo apto para la explotación forestal. Es, en definitiva, una de las regiones más pobres de nuestro país.

La importancia que se le ha concedido a la zona fronteriza dominicana, cuyo desarrollo económico y social es considerado "de supremo y permanente interés nacional", se debe a la situación de crónico subdesarrollo de Haití y a las diferencias culturales existentes entre éste y nuestro país, que plantean la necesidad de convertirla en una especie de varrera que impida la multiplicación de nuestros problemas.

En efecto, el problema haitiano es preocupante para la República Dominicana ya que siendo un país en vías de desarrollo, sería una situación paradójica tratar por una parte de superarnos, y por la otra, aumentar nuestros problemas con una emigración haitiana abundante y permanente.

La frontera con Haití ha sido, como tuvimos ocasión de ver, una fuente de perturbación política, y la historia política y la estabilidad de los gobiernos, sea de una parte o de la otra, ha estado estrechamente ligada a los problemas fronterizos. El control dominicano de la frontera con Haití ha sido escaso y precario; y podemos decir que su historia no fue más que el enfrentamiento entre la "verborrea fronteriza" de los gobiernos dominicanos y el "pragmatismo haitiano" con su política de introducirse y legalizar hechos consumados.

Fue, en efecto, Trujillo quien redefinió la frontera y exigió el respeto de la misma. Y lo hizo con tanto rigor que, al no conseguir la repatriación de los haitianos que se habían introducido y asentado ilegalmente en territorio dominicano, ordenó, en el 1937, la matanza conocida como "El Corte", en que murieron asesinados entre 12 y 18,000 haitianos, por los cuales, aun sin aceptar la responsabilidad, pagó la suma de \$525,000.00.

El cordón militar fue la principal arma utilizada por Trujillo para llevar a cabo su política de dominicanización de la frontera. Erigió fortalezas, cuarteles y puestos militares, instituyendo un intenso y sistemático patrullaje. Por igual, creó pueblos, provincias, escuelas, dispensarios, hospitales, iglesias, carreteras, etc., procurando producir entre los pobladores de la zona una conciencia nacionalista. En el 1952 existían 17 colonias agrícolas compuestas por dominicanos y extranjeros (españoles y japoneses principalmente), a las que se fue dotando de canales de riego, tractores y ayuda técnica. Lo que podía haber sido un esfuerzo serio no produjo los frutos deseados y ello se debió al incumplimiento

de los contratos y de las promesas para con los colonos, así como también por la excesiva militarización.

Estos y otros factores contribuyeron notablemente a retrasar la promoción humana y comunitaria de la frontera y su integración a la comunidad nacional. Después de la muerte de Trujillo, la política de dominicanización se estancó y retrocedió. En efecto, el nivel de las inversiones públicas y el mantenimiento de las obras ya existentes ha sido muy precario, encontrándose muchas de ellas en un estado ruinoso. Esta situación se ha debido a la inestabilidad de los gobiernos a partir de 1961, y sobre todo porque esos gobiernos han tenido otras prioridades.

En el 1963, durante el gobierno del Presidente Bosch se aprobó un "Plan de acción urgente" para la zona occidental de la línea noroeste, que contemplaba una inversión de 17.8 millones para el bienio 1963-1964. Pero el golpe de Estado que lo derrocó impidió que el plan se materializara, siendo engavetado por los gobiernos subsiguientes.

En el 1967 se creó el Consejo Nacional de Frontera (CNF) como una sección de la División de Asuntos Haitianos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero lamentablemente no se le asignó presupuesto, autonomía ni autoridad. El objetivo con que fue creado ese organismo era el de interesar y persuadir a las Secretarías de Estado correspondientes a acometer las soluciones requeridas por la problemática. Sus frutos han sido muy exiguos.

En el 1971 se creó la Dirección General de Promoción de Comunidades Fronterizas, siendo su director hasta el momento un militar con rango de Secretario de Estado y bajo la directa dependencia de la Presidencia de la República. Las atribuciones de esta Dirección General son en extremo ambiciosas, pero tampoco se le dotó de presupuesto, autoridad y personal adecuado para lograr las metas que se le asignaron. Por otra parte, algo muy común en nuestro país, no aparece muy clara la diferencia entre ambas instituciones, y mas bien parece existir una duplicación de funciones.

En el año 1972 se iniciaron los estudios del Proyecto del Noroeste (Desarrollo Regional de la Línea NO) cuyo fin es investigar los recursos naturales de la región y adelantar, hasta el nivel de factibilidad económica, estudios específicos, así como, también, elaborar proyectos definitivos, listos para recibir financiamiento internacional.

En conclusión, la política de dominicaniza-

ción de la frontera, es decir, la promoción de una población satisfecha de un desarrollo socio-económico y cultural, orgullosa de su dominicanidad y de las instituciones que la representan, continúa siendo un reto a nuestro desarrollo político nacional y a nuestra integración insular.

6. El Mar Territorial, la Zona Contigua, el Espacio aéreo, el Suelo y el Sub-suelo.

Si nuestra frontera convencional con Haití mide unos 388 Km., nuestro gran vecino es, sin lugar a dudas, el mar con 1,575 Km. de costas. Estudiar el territorio dominicano desde el punto de vista constitucional nos impone la necesidad de referirnos al mar territorial, al espacio aéreo y al suelo y sub-suelo dominicanos.

En el mar se deben distinguir tres zonas: alta mar, la zona contigua y el mar o aguas territoriales. Las aguas territoriales son la faja de mar adyacente a las costas dominicanas que se encuentra sometida a su soberanía y jurisdicción, y por tanto, si es necesario, a la defensa nacional. La extensión de esta faja está comprendida, por una parte, por las costas dominicanas, y por la otra, por una línea imaginaria. Su amplitud es de 6 millas náuticas, es decir, 11 Kms.

La zona contigua dominicana es la franja, también de 6 millas náuticas, comprendida entre la línea de demarcación de las aguas territoriales y una línea imaginaria que la separa de alta mar. En otras palabras, es la zona comprendida entre las 6 y 12 millas náuticas (11 a 22 Kms.) de las costas dominicanas. En la zona contigua la República Dominicana tiene sólo derecho de patrullaje con el fin de evitar la violación de los reglamentos de aduana, sanidad, inmigración o fiscalía dentro de su territorio o aguas territoriales. Este derecho de patrullaje no le confiere la facultad de impedir el paso de buques mercantes o de guerra de otros países a través de ella.

De acuerdo con la Convención Internacional sobre Mar Territorial y Zona Contigua, celebrada en el 1964, la República Dominicana podía reclamar como aguas territoriales todas las de su plataforma; y cuando esas aguas no tuviesen esta extensión, una franja de 12 millas náuticas. Esto es, que podía reclamar como aguas territoriales lo que son hoy sus aguas territoriales y su zona contigua. Si no lo hizo, fue por aceptar una sugerencia de la misma Conferencia en el sentido de que países contiguos adoptasen una misma línea así como también para estar en armonía con los derechos

marítimos de Puerto Rico y con el uso internacional del Canal de la Mona. Al ampliar sus aguas territoriales a 6 millas náuticas, la República Dominicana modificó una ley de 1952 que había fijado la extensión del mar territorial en 3 millas náuticas, que a su vez, había modificado el art. 76 del Reglamento de Policía del 17 de mayo de 1928 que fijaba como extensión la de tres leguas.

Así como se establece una franja de mar territorial sometida a la soberanía del Estado, también se habla y se considera, como parte integrante del territorio, el espacio aéreo. La delimitación o determinación de éste se ha hecho sumamente difícil, sobre todo después del extraordinario desarrollo que ha registrado la aeronáutica espacial. En el pasado su delimitación se hacía en base a diversos criterios. Por ejemplo, se consideraba la faja atmosférica que alcanzaba los 500 metros de altura; la zona de 1,500 metros, porque era éste el límite de alcance de la fotografía aérea; la altura igual al alcance de un proyectil disparado desde tierra, etc. Pero es evidente que el avance de la tecnología ha tornado en obsoletos estos criterios. El espacio aéreo dominicano está definido en la ley 1422 del año 1937, sobre la navegación civil y aérea, en su art. 3, que reza: "La soberanía que la República Dominicana ejerce en su territorio (...) comprende de igual modo completo y exclusivo el espacio atmosférico sobre dicho territorio e incluyendo en el mismo sus aguas territoriales adyacentes". Por tanto, el espacio aéreo consiste en todo el espacio atmosférico sobre el territorio y el mar territorial.

De igual modo pertenece al territorio dominicano todo el suelo y el sub-suelo a cualquier profundidad.

En conclusión: el territorio dominicano está compuesto por la tierra firme e islas adyacentes al este de la línea de frontera estipulada en el Tratado de 1929 y en el Protocolo de 1936, que la divide del territorio de la República de Haití, sus aguas territoriales, espacio aéreo, suelo y sub-suelo.

7. División Política del Territorio Dominicano.

Según nuestra Constitución, el territorio de la República Dominicana está dividido políticamente en un Distrito Nacional, 26 Provincias, 90 Municipios y 29 Distritos Municipales.

Las Provincias son unidades políticas y administrativas de creación artificial (cuyo número es fijado por ley) en que se divide el territorio nacional para facilitar al Gobierno Central delegar su autoridad a nivel intermedio (al menos teóricamente en nuestro país). En cada Provincia hay un Gobernador Civil que es nombrado por el Poder Ejecutivo y al cual representa.

El Distrito Nacional se creó en el 1936 para conceder una categoría y trato especial al territorio de la sede de la capital del país. No es una división territorial adicional, sino más bien un núcleo que pertenece y representa a todas las Provincias, aunque hasta la actualidad haya absorbido desproporcionadamente una parte considerable de los recursos económicos del país. Su administración está a cargo del Ayuntamiento de Santo Domingo.

Los Municipios, las antiguas Comunes, son unidades político-administrativas erigidas por ley, no existiendo requisitos objetivos para su creación. Su gobierno está a cargo de un Ayuntamiento elegido por ciudadanos que viven en su territorio. Cuando en un mismo Municipio existen otros centros poblacionales de cierta importancia, éstos pueden ser elevados a la categoría de Distritos Municipales.

Los Municipios están compuestos por Secciones que constituyen la célula político-administrativa mínima en la estructura territorial nacional. Son entidades rurales compuestas a su vez por Parajes, y los Alcaldes Pedáneos, elegidos por los Ayuntamientos, son los representantes de éstos en sus parajes.

Otras denominaciones utilizadas, pero no consideradas demarcaciones territoriales administrativas, son: Ciudad, capital de Provincia o cualquier población de más de 20,000 habitantes; Villa, cabecera de Municipio o cualquier población de más de 2,000 habitantes; Aldeas, poblado de 500 habitantes o más; Paraje, lugares poblados dentro de las secciones municipales de 10 o más viviendas.

Estas denominaciones fueron recomendadas al Poder Ejecutivo en fecha 13 de septiembre de 1977 por una comisión ad hoc designada para estudiar la división territorial Dominicana.

JULIO BREA FRANCO

INDICACIONES BIBLIOGRAFICAS

Ofrecemos a continuación las siguientes indicaciones bibliográficas con la finalidad de permitir al lector interesado profundizar aspectos específicos de los tratados en el presente trabajo.

Origen del Estado ante el Derecho Público.

Aybar Mella, Salvador - *La génesis y evolución del Estado Dominicano*, Ciudad Trujillo, Pol Hermanos: 1953, (BN-320. 2097293-A973g).

Lugo, Américo - *El Estado Dominicano ante el Derecho Público*, en Alfau Durán, V. - *Américo Lugo. Antología*, ciudad Trujillo, Librería Dominicana: 1949, pp. 29-42. (Existe en Lecturas Dominicanas).

Mejía Ricart, Gustavo - *El Estado Independiente de Haití Español*, Santiago, Editora el Diario.

Martínez Ramírez, Antonio - *El Dr. José Núñez de Cáceres y la verdadera independencia dominicana*, Ciudad Trujillo, 1945, p. 181.

Rodríguez Demorizi, Emilio - *Santo Domingo y la gran Colombia, Bolívar y Núñez de Cáceres*, Santo Domingo, Ed. El Caribe: 1971, p. 278.

Sánchez y Sánchez, Carlos - *La independencia boba de Núñez de Cáceres ante la historia y el derecho público*, Ciudad Trujillo, Montalvo: 1937, p. 87 (BN-972. 9304 S211i .)

Troncoso Sánchez, Pedro - *Evolución de la idea nacional*, Santo Domingo: 1976, mimeografiado.

-Evolución histórica de la cuestión fronteriza Domínico-Haitiana.

Pattee, R. - *La República de Haití*.

Almoína, José - *La frontera de la República Dominicana con Haití*, Ciudad Trujillo, La Nación: 1946.

Amand, St. y et J. N. Léger - *Les frontieres dominico-haitiennes*, Santo Domingo, Cuna de América: 1893, p. 49.

Billini, Hipólito - *Santo Domingo y Haití, Cuestión Límites*, Santo Domingo, El Eco de la Opinión: 1896.

Bosquejo histórico de las invasiones haitianas sobre nuestro territorio, en BAGN, No. 23, 1960, pp. 109-115.

Cordero Michel, Emilio - *La revolución Haitiana y Santo Domingo*, Santo Domingo, Editora Nacional: 1968.

Deschamps, Eugenio - *Notas y reflexiones sobre nuestros límites occidentales*.

Díaz Ordoñez, Virgilio - *El más antiguo y grave problema antillano*, Ciudad Trujillo, Imprenta La Opinión: 1938, p. 33.

García Llubes, Leonidas - *Una negociación frustrada*, en Clio, Vol. 3, pp. 112-114 1935.

García Mella, Moisés - *Alrededor de los tratados 1929 y 1935 con la República de Haití*, Ciudad Trujillo, Listín Diario: 1938.

La Cuestión Límites, Santo Domingo, Montalvo: 1923, p. 120.

Hoepelman, Virgilio - *Nuestra vida exterior, datos sobre historia diplomática dominicana 1844-1950*, Ciudad Trujillo, Arte y Cine: 1951, p. 549.

La Frontera de la República Dominicana con Haití, Ciudad Trujillo, La Nación: 1946, p. 172.

La frontera de la República Dominicana con Haití, Ciudad Trujillo, Ed. El Caribe: 1958, p. 182.

Léger, Abel N. - *Histoire Diplomatique d'Haiti*, Por-au-Prince, Imp. de Heureaux: 1930.

Llaverías, Federico - *En pro de la cordialidad domínico-haitiana*, Santo Domingo, Imprenta Listín Diario: 1933, p. 28.

Lugo Lovatón, Ramón - *El tratado de Basilea*, Ciudad Trujillo, Montalvo, 1951, p. 40, en BAGN, No. 14, p. 86-119, 1951.

Machado, Manuel A. - *La cuestión fronteriza domínico-haitiana, lectura para el pueblo*, La Vega, El Progreso: 1911, p. 100.

McLean, J. M. - *Pina Chevalier, T.* - Datos históricos sobre la frontera domínico-haitiana, Santo Domingo, 1921, p. 197.

Mir, Pedro - *El gran incendio; los balbucesos americanos del capitalismo mundial*, Santo Domingo, El Caribe: 1970, p. 161.

Milán y Lugo, Gloria - *La realidad fronteriza*, trabajo de grado, Escuela de Servicios Internacionales, UNPHU, S. F.

Monclus, Miguel A. - *Apuntes de Haití*, Ciudad Trujillo, Montalvo: 1952, p. 251.

Montes de Oca M., Altagracia - *La frontera: realidad de dos puébls*, trabajo de grado, Escuela de Servicios Internacionales, UNPHU: 1969.

Montolío, Andres Julio - *Resumen de una cuestión (Diferendo domínico-haitiano)*, Santo Domingo, Escobar: 1911, p. 47.

El tratado de Riswick y la isla de Santo Domingo, Santo Domingo: 1919.

Nolasco, Socrates - *Comentarios a la Historia de Jean Price-Mars*, Ciudad Trujillo, Impresora Dominicana: 1955.

Price-Mars, Jean - *La República de Haití y la República Dominicana*, Puerto Principe: 1953.

Peña Battle, M. A. - *El tratado de Basilea y la desnacionalización del Santo Domingo Español*, Ciudad Trujillo, Impresora Dominicana: 1956, p. 60.

Peña Battle, M. A. - *Historia de la cuestión fronteriza domínico-haitiana*, Ciudad Trujillo, Luís Sánchez Andújar: 1946.

Las devastaciones de 1605 y 1606, Ciudad Trujillo, García: 1938, p. 85.

Las devastaciones de 1605 y 1606, (contribución al estudio de la realidad dominicana), en Clio, No. VI.

La isla de la tortuga, plaza de armas, refugios y seminarios de los enemigos de España en Indias, Santo Domingo, Ed. Santo Domingo (Sociedad Dominicana de Bibliófilos): 1974.

Origen del Estado haitiano.

Política de Trujillo, Ciudad Trujillo, Impresora Dominicana: 1954, p. 204.

Un capítulo de historia fronteriza dominico-haitiana, negociaciones anteriores a 1867, mediación conjunta de Francia, Inglaterra y E. U., en BAGN, No. 1, 97 - 101, 1938.

Pérez, Carlos Federico - *Historia diplomática de Santo Domingo 1492 - 1861*, Santo Domingo, UNPHU: 1973.

Quezada, Alíes - *Un abrazo en la frontera*, 1935, p. 29.

Rodríguez Demorizi, Emilio - *Acerca del tratado de Ryswick*, en Clio, No. 22, 1954, pp. 127-132.

Rodríguez Guerra, Luis - *Documentos del archivo eclesiástico*, en BAGN, No. 3, 1940, pp. 275-291.

Roques Martínez, J. R. - *El problema fronterizo dominico-haitiano*, Santo Domingo, Cuna de América, S. F., p. 121.

Sánchez y Sánchez, Carlos A. - *El caso dominico-haitiano*, Ciudad Trujillo, Montalvo: 1958, p. 78.

Tejera, Emiliano - *Palabras: cuestión fronteriza dominico-haitiana*, en Clio, No. 9, 1941, p. 167.

Memoria presentada por la República Dominicana a su Santidad León XIII, Juez árbitro de la discusión dominico-haitiana, Santo Domingo, la Moderna: 1974 (publicado también por la legación extranjera en Roma: 1896), p. 85.

Ante el árbitro, en Clio, No. 9, 168, 1941.

Tolentino Rojas, V. - *Historia de la división territorial 1494-1943*, Ciudad Trujillo, Gobierno Dominicano, 1944, p. 453.

Velázquez H., Federico - *La frontera de la República Dominicana*, Santo Domingo, Progreso: 1929, p. 72.

Velázquez, Guaroa - *La solución de la controversia fronteriza dominico-haitiana por la Corte permanente de Justicia Internacional*, Santo Domingo, Progreso: 1927, p. 11.

Wilson, Larman C. - *La política exterior de la República Dominicana y de Haití*, en EME EME, Vol. I, No. 6, Mayo-junio 1973, pp. 19-37.

— *La frontera en la actualidad.*

A.A.U.U. - *Política y Sociología en Haití y la República Dominicana*, México: 1974.

Balaguer, Joaquín - *La realidad dominicana. Semblanza de un país y de un régimen*, Buenos Aires, Ferrari Hnos.: 1947.

Casals Victoria, Pedro M. - *El comercio entre Haití y*

la República Dominicana, en EME EME, Vol. 5, No. 5, Marzo-Abril 1973, pp. 57-66.

Estrada, Enrique - *Dominicanización de la frontera en la Era Gloriosa de Trujillo. Impresiones de una jornada*, Ciudad Trujillo, Ed. Montalvo: 1945.

Hernández, Frank Marino - *La inmigración haitiana en la República Dominicana*, en EME EME, Vol. I, No. 5, Marzo-Abril 1973, pp. 24-56.

Seyburn, J. - *El Pueblo Haitiano*, Buenos Aires, 1946.

Machado, Manuel A. - *La dominicanización fronteriza*, Ciudad Trujillo, Impresora Dominicana: 1955.

Messina, Milton - *Las relaciones dominico-haitiana y la integración económica del Caribe*, en EME EME, Vol. I, No. 6, Mayo-Junio 1973, pp. 38-46.

Pierre-Charles, Gérard - *Haití: sociedad en retroceso*, en Ciencia Vol. 2, No. 1, Enero-Marzo 1975, pp. 235-255.

Prestol Castillo, Freddy - *El masacre se pasa a pié*, Santo Domingo, Taller: 1974, 2da. Ed., p. 153.

Rodríguez, Cayetano A. - *La frontera dominico-haitiana, estudio geográfico, jurídico, histórico*, Santo Domingo, García: 1929, pp. 453-504.

El territorio nacional.

Abad, José Ramón - *La República Dominicana, reseña general geográfico - estadística*, Santo Domingo, Arte y Cine: 1973, p. 397.

Cano González, Augusto - *Los problemas del Mar territorial y la zona contigua y solución jurídica frente a la República Dominicana*, tesis UNPHU, Escuela de Servicios Internacionales, S. F.

Fignole, Daniel - *El noroeste dominicano*, Ciudad Trujillo, Ateneo Dominicano: 1957, p. 27.

Fuente García, Santiago de la - *Geografía Dominicana*, Santo Domingo, Imp. Amigo del Hogar: 1975. *Geografía Dominicana* (para bachillerato) contiene partes que la anterior no incluye.

González Díaz, Nestor - *Las leyes del mar*, Santo Domingo, Marina de Guerra: 1971, 2da. Ed., p. 85.

Valenzuela Moquete, Emigdio - *La extensión de la soberanía estatal en el ámbito marítimo*, trabajo de grado, Escuela de Derecho, UNPHU: 1972.

Vicini Baehr, Franz - *El derecho internacional marítimo y la cuestión de las 200 millas como mar territorial*, Tesis, UNPHU, p. 55.

Tolentino Rojas, Vicente - *Reseña geográfica, histórica y estadística de la República Dominicana*, Ciudad Trujillo, D.G. Estadística: 1954, p. 86.