

ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA CIVIL DOMINICANA

El reto a las relaciones interamericanas *

LARMAN C. WILSON,
U. S. Naval Academy Annapolis, Md.

LA REPÚBLICA DOMINICANA ha sido la causa de tres respuestas, tal vez sin precedente, únicas en su género, de parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas: 1) fue el *primer* estado americano contra el cual fueron aplicadas sanciones colectivas por la OEA en agosto de 1960; 2) la *primera* Fuerza Interamericana de Paz fue creada en mayo de 1965, para garantizar un cese del fuego en la guerra civil dominicana; y 3) el papel de las Naciones Unidas en la guerra civil dominicana señaló la *primera* vez que esta organización haya participado —o interferido— en una disputa regional (OEA). El papel desempeñado por Estados Unidos en cada caso también fue significativo. Cuando la OEA aplicó sanciones colectivas en 1960, a resultas del intento del régimen de Trujillo de asesinar, en junio de 1960, al Presidente de Venezuela, los Estados Unidos influyeron fuertemente en la OEA. En el segundo caso, es decir, la creación de la Fuerza Interamericana de Paz, Estados Unidos recurrió a la intervención unilateral desembarcando tropas y *luego* apeló a la OEA para obtener el respaldo y apoyo multilateral. Finalmente, respecto al papel de las Naciones Unidas en la guerra civil dominicana, ésta fue la primera vez que los Estados Unidos fueron incapaces de mantener a la organización internacional fuera de un conflicto regional.

Será el propósito de este artículo examinar la política de Estados Unidos con relación a la República Dominicana dentro del contexto y las consecuencias de la guerra civil de 1965, que comienza con la intervención militar de dos fases en la primavera de 1965 y termina con la retirada de la Fuerza Interamericana de Paz en el otoño de 1966. Esto incluirá las razones fundamentales que llevaron a Estados Unidos al envío de tropas, especialmente la segunda fase de su intervención, todavía sujeta a controversia; y el papel de Estados Unidos en la OEA, particularmente la creación de la Fuerza de Paz. Además, serán señalados ciertos acontecimientos y problemas relacionados con el principio

* Este artículo, entregado originalmente como una conferencia en la School of International Affairs de la Universidad de Columbia, es una versión abreviada de un capítulo que aparecerá en el *Yearbook of World Policy*, vol. IV.

de no intervención, con la intervención —unilateral y multilateral—, la seguridad colectiva, y el futuro de la OEA. Por último, el enfoque será en función de mejorar la eficacia de la política exterior de Estados Unidos con relación a Latinoamérica así como de la OEA y utilizará los conceptos y principios del derecho, la organización y las relaciones internacionales.

1. LA INTERVENCIÓN MILITAR DE ESTADOS UNIDOS

El 24 de abril de 1965, un golpe de estado en contra del gobierno del presidente Donald J. Reid fue precipitado cuando tres oficiales del ejército se rehusaron a renunciar a sus nombramientos al Jefe del Estado Mayor del Ejército. Con el derrocamiento del Presidente Reid al día siguiente, sobrevino una lucha por el poder entre dos facciones, que resultó en una guerra civil. La facción que capitalizaba la negativa de los oficiales a renunciar a sus nombramientos, el grupo “constitucionalista” o “rebelde”, favorecía la vuelta al poder del anterior presidente Juan Bosch. Este grupo, encabezado primero por José Rafael Molina del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) antes de ser reemplazado unos días después por el coronel Francisco Caamaño, se hallaba enfrentado por la Fuerza Aérea, la Armada (excepto el equipo de hombres-rana), una mayoría del Ejército, y la Policía Nacional. Sin embargo, tenía el apoyo del PRD del presidente Bosch y el de miles de civiles en Santo Domingo a quienes les entregó armas. La otra facción, principalmente militar, era conocida como la “militar” o “leal”. Si bien algunos de sus miembros apoyaban el regreso del anterior presidente Joaquín Balaguer, su objetivo principal era impedir el retorno del antiguo presidente Bosch, a quien algunos de sus miembros habían contribuido a enviar al exilio en septiembre de 1963. El general Antonio Imbert, sobreviviente del grupo que había asesinado al general Rafael Leónidas Trujillo, pasó al primer plano como jefe de la “junta militar”.

Después del derrocamiento del presidente Reid y antes del desembarco de los infantes de marina estadounidenses, la administración de Johnson recibió varias peticiones de intervenir: del presidente Reid para mantener su gobierno; de la facción “militar”, o sea, del general Elías Wessin, para impedir una conjura “comunista”; y de una Junta Militar compuesta por tres miembros y dirigida por el coronel Pedro Bartolomé Benoit, a la cual los Estados Unidos ayudaron a establecerse como el cuerpo legal representando a la facción “militar”.

A medida que los comunicados oficiales de la embajada de Estados Unidos en Santo Domingo iban aumentando y sus apreciaciones se hacían más pesimistas, el presidente Johnson avanzó rápidamente hacia una decisión. El 27 de abril, el día anterior al desembarco de tropas, se hizo una propuesta formal a la OEA. El representante suplente de los Estados Unidos ante la OEA, Ward P. Allen, se reunió con el Comité Interamericano de Paz. El embajador dominicano, José Antonio Boni-

lla, informó al Comité sobre el desarrollo de los acontecimientos en la República Dominicana. A la mañana siguiente una reunión de emergencia del Consejo de la OEA fue informada de la situación dominicana por el embajador dominicano así como por el representante de los Estados Unidos, Ellsworth Bunker. Mientras que el Comité de Paz señalaba que carecía de competencia, el Consejo de la OEA, si bien manifestando honda preocupación, levantó la sesión sin tomar medida alguna. Al atardecer, el presidente Johnson tomó la decisión de enviar infantes de marina a la República Dominicana. Llamó a una apresurada reunión en la Casa Blanca de líderes del Congreso, les habló sobre la crisis, su decisión, y la declaración pública que iba a hacer. En la reunión fue informado de que los 400 infantes de marina habían desembarcado.¹

La intervención de Estados Unidos en la Dominicana, que comenzó en las primeras horas de la noche del 28 de abril, consistió de dos fases —cada una teniendo su propia justificación. Si bien las justificaciones oficiales para las dos fases —siendo la primera el desembarco inicial de tropas y la segunda el mantenimiento de un creciente número de tropas en la República Dominicana— fueron presentadas por separado, la primera se fusionó con la segunda.

El comunicado de prensa del presidente Johnson de la noche del 28 de abril sobre el desembarco de tropas hizo hincapié en el móvil de la protección y expresaba una invitación a intervenir a petición de las autoridades dominicanas. La declaración del Presidente citaba la “necesidad de proteger las vidas norteamericanas” y “de dar protección” a los norteamericanos así como a los ciudadanos de otras nacionalidades.² De esta forma, los Estados Unidos consideraban su desembarco inicial de tropas como intervención “humanitaria” —protegiendo las vidas norteamericanas en la ausencia de la ley y el orden—³ y como “intervención por invitación”. Por añadidura, justificaba su acción sin la aprobación de la OEA, no obstante haber hecho contacto con ella, sobre la base de la emergencia y la necesidad de acción inmediata.⁴

La justificación oficial para la segunda fase de la intervención empezó a tomar forma antes de que el presidente Johnson hiciera referencia a ella en un discurso que pronunció el 30 de abril. Algunos empleados de la embajada empezaron a insinuar a los reporteros que los infantes de marina estaban en Santo Domingo para impedir una toma del poder “comunista”. El 30 de abril, el presidente Johnson difunde por la radio al público norteamericano una relación de sus políticas en el problema dominicano. Señalaba las dobles razones para el desembarco de tropas y luego declaraba:

¹ *U. S. Department of State Bulletin*, LIII (mayo 24, 1965), 820; y *The New York Times*, abril 29, 1965.

² *U. S. Department of State Bulletin*, LIII (mayo 17, 1965), 738.

³ *Ibid.*

⁴ *U. S. Department of State Bulletin*, LIII (mayo 24, 1965), 821 (mayo 31, 1965), 842 (junio 7, 1965), 915.

Mientras tanto, existen indicios de que personas adiestradas fuera de la República Dominicana están tratando de obtener el control. Así, las aspiraciones legítimas de progreso, democracia y justicia social del pueblo dominicano y de la mayoría de sus líderes están amenazadas y así lo están también los principios del sistema interamericano.⁵

Continuó indicando que los Estados Unidos “darían todo su apoyo” a la OEA y asegurarían en el hemisferio el derecho de auto-determinación a todos los pueblos “sin caer víctima de la conspiración internacional procedente de cualquier lugar”.

Dos días más tarde, el 2 de mayo, después de una reunión con quince líderes del Congreso, el Presidente presentó a la nación un largo discurso en el cual indicaba en términos explícitos la justificación para la segunda fase de la intervención en Dominicana. Expuso las razones de la presencia prolongada de tropas norteamericanas en la República Dominicana:

El movimiento revolucionario tomó un giro trágico. Líderes comunistas, muchos de ellos entrenados en Cuba, viendo una posibilidad para aumentar el caos, de ganar posiciones, se han unido a la revolución. Ellos adquirieron cada vez más control. Y lo que comenzó como una revolución democrática popular... muy pronto cambió y fue tomada efectivamente y colocada en las manos de una pandilla de conspiradores comunistas.

Muchos de los líderes originales de la rebelión... buscaron refugio en embajadas extranjeras porque habían sido desalojados por otras fuerzas nocivas... La revolución estaba ahora en otras y peligrosas manos.⁶

El presidente Johnson citó luego la conclusión de la Octava Reunión de Ministros (Punta del Este, 1962) —“Los principios del comunismo son incompatibles con los principios del sistema interamericano”— en apoyo a su declaración: “Las naciones americanas no pueden, no deben, y no están dispuestas a permitir el establecimiento de otro gobierno comunista en el Hemisferio Occidental.” A continuación señaló que la revolución en un país es un problema doméstico, con una excepción: “Se convierte en un asunto de llamar a la acción hemisférica *sólo* —repite— *sólo* cuando el fin es el establecimiento de una dictadura comunista.” Terminó esta parte de su discurso declarando: “Nuestra meta... es ayudar a impedir otro estado comunista en este hemisferio.” El Presidente concluyó su discurso proclamando que

...Defenderemos a nuestros soldados contra los agresores. Respetaremos nuestros tratados. Cumpliremos nuestros compromisos.

⁵ U. S. Department of State Bulletin, LIII (mayo 17, 1965), 742.

⁶ The New York Times, mayo 3, 1965.

Defenderemos a nuestra nación contra todos aquellos que buscan destruir no sólo a los Estados Unidos sino a cualquier país libre de este hemisferio.

Fue la última declaración, su significado y sus implicaciones, los que provocaron una fuerte controversia —particularmente en América Latina. Sin embargo, esta controversia fue moderada, por lo que respecta a la discusión alrededor de la premisa básica para la segunda fase de la intervención de Estados Unidos: la evidencia de infiltración y control comunista del “Gobierno Constitucional” del coronel Caamaño.

Aun antes del discurso del presidente Johnson del 2 de mayo, funcionarios de Estados Unidos en Santo Domingo comenzaron a mencionar las actividades de ciertos miembros de la facción “constitucionalista”. Lo que se desarrolló fue un juego de números en el cual a los corresponsales se les daban nombres y números de “comunistas” infiltrados en las fuerzas pro-Bosch. La información y luego las listas de “comunistas” suministradas a la prensa —tanto en Santo Domingo como en Washington, D. C.— variaron en sus cifras totales desde cincuenta y tantos hasta setenta y tantos, durante todo el período de fines de abril hasta mediados de junio.⁷ A continuación del discurso presidencial del 2 de mayo hubo insistentes demandas por parte de la prensa de pruebas detalladas, las cuales fueron reforzadas al poco tiempo cuando se encontraron contradicciones en las cifras originales.

El aspecto más desafortunado del juego de números fue que socavó la veracidad de la premisa de Estados Unidos de impedir una toma del poder por los comunistas. Dentro de la atmósfera del juego de números, un informe confidencial elaborado y discutido por la OEA el 8 de mayo y que apoyaba la posición de Estados Unidos frente a la influencia comunista, tuvo muy poco efecto. La Comisión Especial, que la Décima Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA había creado el primero de mayo para investigar la situación en la República Dominicana, presentó a la OEA los resultados de su investigación.⁸ El informe, así como la subsiguiente discusión con los miembros de la Comisión, señalaba no pocas pruebas de la actividad y de la influencia comunista. El senador Ernest Gruening (representante demócrata por Alaska) hizo que una traducción literal de la discusión del informe, que consideró había sido ignorada por la prensa, fuera registrada en el *Congressional Record* (Actas del Congreso).⁹

⁷ Para las diversas listas y cifras totales véanse los dos siguientes artículos críticos: Martin Goodman, “Numbers Game”, *Columbia Journalism Review*, IV (verano 1965), pp. 16-18; y James A. Wechsler, “Managing the News: The Dominican Case History”, *Current*, N° 62 (agosto 1965), pp. 33-34. Véase también *The Washington Post*, mayo 6, 1965; *Congressional Record*, CXI (mayo 4, 1965), 9036-9037; y *U. S. Department of State Bulletin*, LIII (mayo 24, 1965), 821, y (mayo 31, 1965), 882.

⁸ El informe fue presentado a la Cuarta Sesión Plenaria el 7 de mayo y publicado como el Documento 47 de la Décima Reunión de Ministros. Véase nota 9.

⁹ Tanto para la discusión como para el informe, véase la publicación del 12 de mayo de 1965, pp. 9978-9979 y 9979-9990, respectivamente.

Otro aspecto de la intervención dominicana y la justificación expuesta se refería al principio de no intervención, piedra angular de la OEA. Estados Unidos no reconoció que había violado este principio, o sea, los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA, no obstante que es indiscutible que el desembarco y mantenimiento de tropas en la República Dominicana eran incompatibles con estos dos artículos ya que no estaban acordes con el Artículo 19 de la Carta. En lugar de ello, Estados Unidos puso énfasis en otros principios que consideraba más importantes, por ejemplo, que se daba a la OEA una oportunidad para funcionar, si bien dos funcionarios de Estados Unidos, el embajador Bunker y el ya fallecido representante ante las Naciones Unidas, Adlai E. Stevenson, mencionaron efectivamente los artículos 15 y 17, y subrayaron asuntos de mayor prioridad.¹⁰

2. LA REACCIÓN A LA INTERVENCIÓN EN LA DOMINICANA, EN ESTADOS UNIDOS Y EN LATINOAMÉRICA

Las dos fases de la intervención en la Dominicana, que fueron justificadas por separado y oficialmente por el presidente Johnson el 28 de abril y el 2 de mayo, respectivamente, recibieron un fuerte y amplio apoyo en los Estados Unidos. Las políticas del Presidente respecto a la Dominicana fueron avaladas por la opinión pública norteamericana,¹¹ la mayoría de los miembros del Congreso, y por la mayoría de corresponsales y publicaciones periódicas de opinión "conservadora". Por el otro lado, la minoría crítica incluía a unos cuantos congresistas, la mayoría de los especialistas de las universidades en asuntos latinoamericanos, unos cuantos prominentes expertos en derecho internacional, y la mayoría de los corresponsales y publicaciones periódicas de opinión "liberal", especialmente en la región de la costa oriental.

En contraposición a la opinión pública, un número creciente de especialistas académicos sobre América Latina y en derecho internacional, expusieron sus puntos de vista en artículos, cartas a los directores de periódicos y revistas, y cartas al Presidente. Varios escritores y personas ilustradas expresaron sus críticas en cartas al director del *The New York Times*; por ejemplo, Robert J. Alexander, W. Friedmann, Ronald Hilton, y Bryce Wood;¹² y una carta al *Time* de Selden Rodman.¹³ En mayo, un grupo de 103 "especialistas en asuntos latinoamericanos" envió una carta al Presidente protestando por la intervención en la Dominicana. Se oponían a ella porque violaba los artículos 15 y 17 de la

¹⁰ *U. S. Department of State Bulletin*, LIII (mayo 17, 1965), 740, y (mayo 31 1965), 878.

¹¹ *The New York Times*, mayo 9, 1965; y *The Washington Post*, julio 5, 1965.

¹² *The New York Times*, mayo 9, junio 6 y junio 13, 1965.

¹³ *Time* (mayo 14, 1965).

Carta de la OEA, la "Política del Buen Vecino", la Alianza para el Progreso, y porque la OEA no había dado su aprobación.¹⁴

Miembros del Congreso empezaron a apoyar el desembarco inicial de los infantes de marina al día siguiente. Por el lado del Senado, la acción del Presidente fue apoyada por los senadores Clark (representante demócrata por Pennsylvania), quien declaró que deseaba que los Estados Unidos cesaran en su intervención y confiaran el problema a la OEA,¹⁵ Ellender (representante demócrata por Louisiana), Morse (representante demócrata por Oregon), Smathers (representante demócrata por Florida), y Thurmond (representante republicano por South Carolina). El senador Morse, en vista de sus subsecuentes críticas a la segunda fase de la intervención en la Dominicana, hizo algunas observaciones interesantes. Creía que no había habido tiempo suficiente para consultar a la OEA, y recalca el hecho de que Estados Unidos había sido "invitado": [nosotros] "entramos cuando fuimos invitados por el en aquel entonces gobierno oficial... Probablemente sea todavía el gobierno oficial...". El senador Morse hizo luego referencia al derecho internacional; "...Yo diría que [el derecho internacional] no justificaría el seguir manteniendo la ocupación, sin dos aprobaciones: [a saber] la OEA y el Congreso de los Estados Unidos".¹⁶ Finalmente, en respuesta a la justificación de otro senador, respecto a la relación entre una "toma del poder por los rojos" e intervención militar, dijo lo siguiente:

Que quede bien claro en las actas que es mi opinión que nosotros estaríamos justificados si —y solamente si— creyéramos que la seguridad de los Estados Unidos se hallaba directamente amenazada por tal toma del poder comunista.¹⁷

El 12 de mayo, como se había mencionado, el senador Gruening introdujo en el *Congressional Record* la discusión en la OEA del primer informe del comité investigador sobre la situación dominicana. Hizo una introducción a la inclusión propuesta por él de las actas, de la Cuarta Sesión Plenaria de la OEA, y que utilizó para justificar la acción del Presidente como se había anunciado el 2 de mayo, exponiendo los fundamentos del principio de la no intervención y su relación con la seguridad colectiva. Luego señaló que el sistema regional había sido establecido para tratar con "amenazas tradicionales", y las gestiones posteriores de extender la definición de "agresión" para incluir "subversión comunista" habían fracasado. Era esta "debilidad esencial" de la OEA la que fue puesta de manifiesto por la situación dominicana. A continuación, citó algunas declaraciones de los miembros del comité investi-

¹⁴ "Letter of Latin American Specialists to President Johnson on the Dominican Crisis" *The New York Times*, mayo 23, 1965.

¹⁵ *Congressional Record*, CXI (abril 30, 1965), 8779.

¹⁶ *Ibid.*, 8795.

¹⁷ *Ibid.*

gador que apoyaron la posición de Estados Unidos.¹⁸ Las observaciones preliminares y las citas hechas por el senador Gruening terminaban con su advertencia de que la OEA estaba en la “encrucijada” y debía avanzar a las “realidades de la década actual” o podría “paralizarse por lemas de una época pasada”.

En el Senado, el 20 de mayo, el senador Morse había introducido en el *Congressional Record* un documento proporcionado por el Departamento de Estado. El documento era una repetición de las justificaciones oficiales para la intervención dominicana de dos fases, y utilizaba las palabras exactas de declaraciones anteriores hechas por el Presidente y por los embajadores ante la OEA y las Naciones Unidas. El senador Morse expresó la más crítica opinión sobre la memoria. Manifestó la opinión de que la memoria podía, “—y debía— ser hecha pedazos”, y que los juriconsultos internacionales del Departamento de Estado tienen una “tarea imposible” en preparar una “justificación *ex post facto*”. Prosiguió sus críticas citando los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA, y entonces reiteró sus observaciones y su posición del 30 de abril en el Senado.

Si los Estados Unidos hubieran limitado sus actividades en la República Dominicana a operaciones de rescate, enviando tan solo tropas para sacar a nuestros ciudadanos, no habrían interferido en modo alguno, incluso en el grado más mínimo, con los derechos de soberanía.¹⁹

Manifestó también profunda preocupación respecto a los efectos del “esfuerzo del Presidente de encontrar un encubrimiento de la OEA para nuestras fuerzas en la República Dominicana”.

Cuatro días más tarde, el 24 de mayo, por el lado de la Cámara de Representantes, el diputado Daniel J. Flood (representante demócrata por Florida) reintrodujo su resolución (Resolución 124 de la Cámara de Representantes) de enero 18, 1965, “de ampliar” la Doctrina Monroe. En el momento de la reintroducción de la resolución, el diputado Flood explicó que la había presentado primero “en anticipación de situaciones en el Caribe tales como la que hizo erupción en Santo Domingo”.²⁰

En julio, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado inició una investigación de la intervención dominicana. El comité celebró trece sesiones, en las cuales se tomaron declaraciones casi exclusivamente de funcionarios de la administración de Johnson. A pesar de que las audiencias eran en sesión ejecutiva, la prensa se enteró de fuertes divergencias entre los miembros del Comité. Había tanta discrepancia entre el Comité que se decidió no emitir un informe; de hecho, sólo unos cuantos de los miembros del Comité apoyaron el deseado informe del presidente:

¹⁸ *Congressional Record*, CXI (mayo 12, 1965), 9978-9979.

¹⁹ *Congressional Record*, CXI (mayo 20, 1965), 10734.

²⁰ *Congressional Record*, CXI (mayo 24, 1965), 10887.

del mismo. Los puntos de vista del presidente del Comité de Relaciones Exteriores, senador J. W. Fulbright (representante demócrata por Arkansas), fueron dados a conocer en un discurso, cuando tenía la palabra en el Senado, el 15 de septiembre, y representaban una denuncia de la intervención dominicana, especialmente de la segunda fase de la intervención, que provocó nuevamente la controversia dominicana. El senador Fulbright comenzó observando que la política dominicana de Estados Unidos “estaba caracterizada inicialmente por timidez excesiva y posteriormente por exceso de reacción”, y durante la crisis por “una falta de candidez”. También expresó la opinión de que la suposición inicial de la administración Johnson de que la revolución estaba “dominada por los comunistas” estaba basada en “estimaciones exageradas de la influencia comunista” así como “pruebas ambiguas”. Creía además que Estados Unidos tenía tres posibles caminos a seguir cuando comenzó la revolución: respaldar al Presidente Reid, respaldar a las fuerzas revolucionarias, o no hacer nada, y concluyó que “la administración escogió el último camino”.²¹

El senador Fulbright, que a lo largo de su discurso rechazó la premisa de los Estados Unidos de que la revolución estaba “controlada por comunistas”, apoyó la primera fase de la intervención, la cual creía debió haber sido seguida por el retiro de las tropas. Argüía que tal acción después de la venturosa protección y evacuación de ciudadanos norteamericanos habría impedido a “cualquier observador imparcial” considerar que Estados Unidos se había “excedido en sus derechos y responsabilidades”. Después de presentar siete “conclusiones específicas” basadas en sus audiencias del Comité, analizó entonces “algunas implicaciones más amplias y a largo plazo” de la intervención en la Dominicana.²² Citó los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA y señaló sus prohibiciones absolutas —con las excepciones tal como se señalan en el artículo 19. Con base en el artículo 6 del Tratado de Río, el senador Fulbright arguyó que los Estados Unidos tenían “recurso legal” cuando surgió la revolución, llamando a una reunión de emergencia del Consejo de la OEA e invocando el artículo 6. Los Estados Unidos dejaron de hacer esto y “con ello, intervinieron en la República Dominicana unilateral e ilegalmente”. Finalizó su discurso examinando el principio de la no intervención; rechazó los argumentos de aquellos que creían que el principio era “obsoleto” y declaró que el principio era el “corazón y núcleo” del sistema regional americano.

El 20 de septiembre, cinco días después del discurso del senador Fulbright, se presentó en la Cámara de Representantes una resolución que respaldaba la utilización unilateral de la fuerza por los Estados Unidos como había sido expresada por el presidente Johnson el 2 de

²¹ Para su discurso completo véase *Congressional Record*, CXI (septiembre 15, 1965), 22998-23005.

²² *Ibid.*, 23000-23004.

mayo.²³ La resolución (Resolución 560 de la Cámara de Representantes) fue presentada por el diputado Armstead I. Selden (representante demócrata por Alabama), presidente del Subcomité para Asuntos Interamericanos. No obstante ser una resolución provocativa, fue aprobada por una votación de 312 contra 52. La resolución del diputado Selden fue seguida de algunas críticas en el Congreso y puntos de vista antagónicos en el Departamento de Estado. Dos miembros del Congreso presentaron resoluciones para contrarrestar la Resolución 560 de la Cámara de Representantes, a saber, el senador Javits (representante republicano por Nueva York) y el diputado Rosenthal (representante demócrata por Nueva York), pero sin resultado. Sin embargo, no fue sino hasta el 12 de octubre que la administración Johnson señaló verdaderamente su actitud frente a la resolución de Selden y su respuesta a la denuncia de Fulbright. Esto fue hecho por Thomas C. Mann, en aquel entonces subsecretario de Estado para Asuntos de Economía, en su discurso a la reunión anual de la Asociación Interamericana de Prensa en San Diego, California. El secretario Mann se refirió a la situación dominicana en un esfuerzo por rectificar y clarificar algunas "malinterpretaciones".²⁴ Negó que cualesquiera "funcionarios de Washington" consideraran "obsoleto" el principio de no intervención, y declaró que la Carta de la OEA "proscribía" la intervención y que el principio de no intervención era la "piedra angular" de la OEA. Luego, analizó el carácter de la subversión comunista y expuso las peculiaridades de la crisis dominicana. Esto, que estaba dirigido punto por punto contra las críticas del senador Fulbright, incluía una repetición de los argumentos de la administración para la intervención en la Dominicana.

La reacción latinoamericana. La reacción en América Latina a la intervención en la Dominicana fue particularmente rápida y fuerte, especialmente en ciertos países. La respuesta latinoamericana se concentró primero, sobre el desembarco de tropas de los Estados Unidos; segundo, sobre las implicaciones del discurso del presidente Johnson del 2 de mayo; y tercero, sobre la Resolución de la Cámara de Representantes del 20 de septiembre; y se expresó bajo la forma de manifestaciones, resoluciones legislativas de censura, declaraciones oficiales y la presentación de resoluciones críticas tanto en la OEA como en las Naciones Unidas. Chile, México y Uruguay fueron los países más críticos; Chile y México presentaron sus críticas en la OEA, y Uruguay en las Naciones Unidas.

En la Primera Sesión Plenaria de la Décima Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores el primero de mayo, que había sido convocada a solicitud de Chile, los delegados especiales de Chile, México y Uruguay recalcaron el carácter absoluto y la importancia de la no inter-

²³ *Congressional Record*, CXI (septiembre 20, 1965), 23458.

²⁴ Comunicado de Prensa del Departamento de Estado N^o 241, de fecha 12 de octubre de 1965.

vención; sostuvieron que el concepto había sido violado por los Estados Unidos; y se refirieron a la intervención dominicana como un acto "unilateral".²⁵ Posteriormente, el mismo día, estos delegados presentaron resoluciones críticas en las cuales hacían énfasis en la no intervención y solicitaban a Estados Unidos que retirara sus tropas.

El discurso del presidente Johnson del 2 de mayo provocó una fuerte reacción de parte de Uruguay. En las Naciones Unidas, el 4 de mayo, el embajador uruguayo rechazó la "Doctrina Johnson", a saber, que los Estados Unidos tenían derecho a intervenir unilateralmente a fin de impedir una toma del poder comunista en América Latina. Argumentaba que el presidente Johnson hizo la interpretación errónea de los principios del sistema interamericano, y que estaba propugnando "una Doctrina Johnson, un nuevo corolario de la Doctrina Monroe".²⁶

En la Tercera Sesión Plenaria del 6 de mayo, cinco países votaron en contra de la resolución que creaba una Fuerza Interamericana de Paz. De los cinco países que se oponían a la resolución, Venezuela temía un "peligroso precedente" que derivaría de la "acción unilateral", mientras que Chile y México se rehusaban a "legalizar" lo que ellos consideraban era una "acción unilateral", y Uruguay sostenía que la presencia de tropas de Estados Unidos en la República Dominicana era "ilegal y contraria" al principio de no intervención.²⁷ Cuatro días más tarde, en la Sexta Sesión Plenaria, otra resolución fue objetada por cinco repúblicas latinoamericanas, que incluía otra vez a Chile, México y Uruguay. Se oponían a la continuación del Comité Especial que había sido creado el primero de mayo.

Durante todo el verano de 1965 estos tres países mantuvieron firmemente su oposición en las continuas sesiones de la Décima Reunión de Ministros, aun cuando la reacción general latinoamericana ante la intervención de Estados Unidos se calmó. Sin embargo, muchos aspectos del debate sobre la Dominicana fueron revividos cuando el senador Fulbright presentó sus críticas el 19 de septiembre. Cuando la Cámara, en contestación a su análisis crítico, aprobó una resolución respaldando la fuerza unilateral por parte de Estados Unidos en América Latina, precipitó una nueva serie de protestas en Latinoamérica. Por ejemplo, las legislaturas de Chile, Colombia y Perú aprobaron resoluciones condenando la acción de la Cámara; y el Comité Ejecutivo del Parlamento Latinoamericano aprobó un comunicado crítico.

Finalmente, el espectro de la intervención en la Dominicana condicionó la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana en Río de Janeiro en noviembre de 1965, y tuvo un impacto sobre la reunión del Comité Especial en la ciudad de Panamá en marzo de 1966, y sobre

²⁵ Pan American Union, *Acta de la Sesión Plenaria de Apertura (Versión textual)* (Unión Panamericana, Washington, 28 de mayo de 1965), Doc. 14 Rev., pp. 7-8 y 11-13.

²⁶ *The Washington Post*, mayo 5, 1965.

²⁷ Pan American Union, *Acta de la Tercera Sesión Plenaria (...)* Unión Panamericana, Washington, D. C., 8 de junio de 1965), Doc. 41 Rev., pp. 3-5.

la Tercera Conferencia Extraordinaria Interamericana de Buenos Aires en febrero de 1967. Estados Unidos no sólo encontró poco entusiasmo para sus gestiones de crear una Fuerza Interamericana de Paz permanente, sino que fue casi el punto de debate más reñido de una resolución reafirmando el principio de no intervención, en la Conferencia de Río de Janeiro.²⁸

3. ESTADOS UNIDOS Y LA OEA

A continuación del desembarco inicial de infantes de marina en la República Dominicana el 28 de abril de 1965, Estados Unidos encaminó sus esfuerzos hacia la obtención de, primero, el respaldo multilateral de la OEA a su intervención unilateral; y segundo, la participación y la presencia de la OEA en la República Dominicana. En estos esfuerzos, Estados Unidos se concentró en la creación de una Fuerza Interamericana de Paz. A lo largo de un período de más de cuatro meses —desde el desembarco de tropas a fines de abril hasta que el gobierno provisional asumió el poder a principios de septiembre— Estados Unidos persiguieron sus políticas en la Dominicana a través de la OEA, en cooperación con la OEA y, en algunos casos, independientemente de la OEA, si bien en nombre de ella.

Como ya se mencionó, el Consejo de la OEA se reunió en sesión de emergencia el 29 de abril y sus miembros fueron informados del desarrollo de los acontecimientos en la Dominicana. Se acordó que se enviara un mensaje al Nuncio Papal (monseñor Emanuele Clarizio) en la República Dominicana para informar a la OEA de la “situación en el país y las perspectivas para obtener un inmediato cese del fuego”. En una sesión posterior el mismo día, que continuó hasta pasada la medianoche, el Consejo de la OEA aprobó una resolución chilena para convocar a una reunión de Ministros el primero de mayo. Esta acción fue seguida por una declaración del embajador Bunker, quien presidía las sesiones, en la cual presentaba una explicación y justificación del desembarco de tropas de Estados Unidos.²⁹ Además, presentó una resolución disponiendo el cese del fuego y exhortó a las facciones combatientes a que accedieran a la creación de “una zona neutral internacional de refugio”. Su resolución fue aprobada, pero los principales críticos de Estados Unidos se abstuvieron. En otra sesión del Consejo el 30 de abril, se decidió enviar a Santo Domingo al Secretario General de la OEA (José A. Mora), lo cual produjo la primera “presencia” de la OEA en la República Dominicana.

Al mismo tiempo que el Consejo de la OEA se reunía en sesión extraordinaria, Estados Unidos iniciaban una política de enviar a sus propios mediadores a Santo Domingo como representantes extraordinarios

²⁸ *The Washington Post*, noviembre 27, 1965.

²⁹ *U. S. Department of State Bulletin*, CXI (mayo 17, 1965), 739-741.

del Presidente. El primero de ellos fue John Bartlow Martin, el anterior embajador estadounidense en la República Dominicana. Fue enviado para facilitar el proceso de obtener un arreglo auxiliando al embajador W. Tapley Bennet en establecer contactos con las fuerzas "constitucionales".

La Primera Sesión Plenaria de la Décima Reunión de Ministros fue convocada para el primero de mayo. La mayoría de los delegados subrayaron los principios básicos del sistema regional, especialmente la no intervención, y señalaron su apoyo a un Comité Investigador de la OEA; y unos cuantos adoptaron una actitud particularmente crítica a la intervención de Estados Unidos. El embajador Bunker desmintió que los Estados Unidos hubiesen recurrido a la intervención; sugirió la creación de una Fuerza Interamericana de Paz; y presentó un anteproyecto de resolución para la formación de un Comité Investigador que sería enviado a la República Dominicana.³⁰ Posteriormente el mismo día, después de que Chile y México habían presentado resoluciones críticas demandando a Estados Unidos el retiro de sus tropas, fue aprobada una resolución creando un Comité Especial de cinco miembros.

Fue en la Tercera Sesión Plenaria del 6 de mayo que la resolución controvertible sobre la creación de una Fuerza de Paz fue discutida. Después de considerable discusión y oposición al plan, particularmente por Chile y México, la resolución fue aprobada por la simple mayoría requerida de dos tercios: 14 contra 5.

El 7 y 8 de mayo, el Comité Especial presentó su Primer Informe a la Cuarta Sesión Plenaria, que tendía a apoyar los argumentos de Estados Unidos del peligro de una "toma del poder comunista" en la República Dominicana. El informe señalaba el éxito general del comité en cumplir su mandato, por ejemplo, la exitosa negociación del "Acta de Santo Domingo". Dos días más tarde, en la Sexta Sesión Plenaria, hubo cierta discusión sobre la continuación del Comité Especial. La resolución que disponía la continuidad del mismo fue aprobada con los votos necesarios, no obstante que cinco votos fueron emitidos en contra y los opositores reiteraron sus argumentos del 6 de mayo cuando se opusieron a la formación de la Fuerza de Paz.

El 16 de mayo, el presidente Johnson envió una misión de cuatro personas —McGeorge Bundy, en aquel entonces Auxiliar Especial para Asuntos de Seguridad Nacional, Jack Hood Vaughn, entonces secretario auxiliar de Estado para Asuntos Interamericanos, Thomas C. Mann, entonces subsecretario de Estado para Asuntos de Economía, y Cyrus R. Vance, entonces subsecretario de la Defensa— en un esfuerzo por romper el *impasse* en las negociaciones de un arreglo. Por un período de diez días los negociadores intentaron convencer al coronel Caamaño y al general Imbert de que aceptaran un gobierno de coalición, o sea, un

³⁰ Pan American Unión, *Acta de la Sesión Plenaria de Apertura (Versión textual)* (Unión Panamericana, Washington, D. C., mayo 28, 1965), p. 9.

gobierno bajo la presidencia interina de Antonio Guzmán, el anterior Ministro de Agricultura en el gabinete del presidente Bosch. Si bien las fuerzas del general Caamaño apoyaban un gobierno provisional encabezado por Guzmán, éste era objetado por el bando del general Imbert. Estados Unidos intentó infructuosamente presionar al general Imbert a aceptar el gobierno de coalición propuesto aplicando sanciones económicas, tales como suspender el pago de los salarios de los empleados públicos y el personal militar dominicanos.

Un aspecto irónico de esta situación, que siguió vigente hasta que ambas facciones consintieron en un gobierno provisional a fines de agosto, fue que la preferencia de Estados Unidos por la facción del general Imbert no impidió que su bando se volviera difícil de tratar, recibiendo con ello los embates más fuertes de la presión de Estados Unidos por alcanzar un arreglo.

La transformación del mando militar y las fuerzas de Estados Unidos en Santo Domingo en una fuerza de la OEA, que fue el objetivo principal norteamericano, se llevó a cabo en la segunda mitad del mes de mayo. Comenzando con el desembarco inicial de infantes de marina el 28 de abril, Estados Unidos rápidamente aumentó el total de sus tropas en Santo Domingo a 23 000, que comenzó a reducir retirando determinada cantidad de tropas con la llegada de ciertos contingentes nacionales de Latinoamérica. Sobre la base de la resolución del 22 de mayo de la Décima Reunión de Ministros, el general brasileño Hugo Panasco Alvim y el general Bruce Palmer, anterior comandante estadounidense, pasaron a ser respectivamente, comandante y comandante suplente de las Fuerzas de Paz. Un aspecto interesante de la Fuerza de Paz fue que los principales participantes y contribuidores latinoamericanos de tropas —Brasil con 1 115 soldados, infantes de marina y oficiales; Honduras con tropas del ejército en número de 250; y Paraguay con tropas del ejército en número de 183—³¹ fueron aquellos países que se hallaban bajo dictaduras militares. Otro aspecto fue el porcentaje relativamente bajo de tropas latinoamericanas que participaban en la Fuerza de Paz. Por ejemplo, a principios de julio, la Fuerza de Paz comprendía unos 12 600 soldados, que incluían tan sólo 1 700 de tropas latinoamericanas. Además de la ausencia manifiesta de contribuciones de Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, la contribución total latinoamericana alcanzó aproximadamente el 14 % de la Fuerza de Paz. (Después de la guerra civil y de asumir el poder el Gobierno Provisional, este porcentaje fue aumentando a medida que Estados Unidos seguía reduciendo el número de sus contingentes. Un año más tarde, por ejemplo, el porcentaje latinoamericano fue de cerca del 30 por ciento, ya que el contingente de Estados Unidos fue reducido a unos 5 000.) No obstante, la representación latinoamericana en la Fuerza de Paz era básicamente simbólica, a excepción de la de Brasil.

³¹ *The OAS Chronicle*, I (agosto 1965), p. 5.

A principios de junio, otras dos agencias de la OEA —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un órgano regular, y el Comité *ad hoc*, creado especialmente— entraron en la escena dominicana con el objetivo enfocado hacia un mejoramiento de la situación. Los Estados Unidos fueron capaces de desempeñar un papel importante en el trabajo de cada una de estas agencias debido a que tenían un representante en cada una de ellas.

Relacionado directamente con el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, que tuvo discusiones con los líderes de ambas facciones, visitó cárceles, y entrevistó a prisioneros, estaba un proyecto especial a realizarse por tres criminólogos latinoamericanos. A base de la información de atrocidades y ejecuciones cometidas, el Secretario General de la OEA pidió una investigación. Como resultado, tres criminólogos (doctores Jorge Avendaño de Perú, Alfonso Quiroz de México y Daniel Schweitzer de Chile) fueron elegidos para constituir el Comité de Asistencia Técnica y para llevar a cabo la investigación. El comité inició su trabajo en Santo Domingo el 18 de junio, continuó durante todo el mes, y presentó su informe a la OEA el 7 de julio. El informe señalaba las dificultades del comité en obtener la cooperación de funcionarios dominicanos, así como en entrevistar a oficiales y soldados en las proximidades de las ejecuciones,³² que se hallaban bajo el control de hecho de las fuerzas del general Imbert. El informe del comité no sólo exoneró al Gobierno Constitucional de los cargos de atrocidades levantados en su contra, sino que tuvo el efecto de debilitar una parte de los argumentos de Estados Unidos en contra de las fuerzas del coronel Caamaño.

La segunda agencia de la OEA con un representante de Estados Unidos —el embajador Bunker— que apareció en la escena dominicana fue el Comité *ad hoc*, que fue creado el 2 de junio por la Decimocuarta Sesión Plenaria. Fue a través de este comité y en apoyo a él que Estados Unidos desempeñó el papel dominante en obtener el arreglo y establecer el Gobierno Provisional. Durante dos semanas en junio, el comité se reunió con ambas facciones y otros individuos y grupos a lo largo de todo el país, explorando alternativas para terminar el *impasse* político-militar. Parecía que el único enfoque aceptable sería la realización de elecciones nacionales. Con este objetivo en mente, el comité elaboró y sometió a consideración el 18 de junio la “Declaración al Pueblo Dominicano”, que contenía seis proposiciones, cuatro de las cuales disponían:

1. La celebración de elecciones generales con supervisión [de la OEA] en un período de seis a nueve meses...

...

³² Pan American Union, *Report on Atrocities Committed in Santo Domingo, Dominican Republic, Presented to the Secretary General of the OAS by the Technical Assistance Committee...* Pan American Union (Washington, D. C., 11 de julio de 1965), p. 3.

3. La terminación inmediata de la lucha armada. . .
4. La rendición a la [OEA] de todas las armas en manos de la población civil. . .
- ...
6. La formación de un Gobierno Provisional que conduciría al país a elecciones y la preparación de un Acta Institucional que serviría como carta constitucional provisional. . .³³

Si bien ninguna de las facciones aceptó las propuestas, éstas sirvieron como base para discusiones que finalmente condujeron a un arreglo. En términos de la reacción de ambas partes a las proposiciones, las fuerzas del coronel Caamaño en general las apoyaban, con excepción de la número 4, y las fuerzas del general Imbert en general las criticaban y objetaban.

Durante julio hubo prolongadas discusiones y negociaciones entre el Comité *ad hoc* —con el embajador Bunker al frente— y las dos facciones. Casi todas las dificultades en alcanzar un acuerdo giraban en torno a la composición del Gobierno Provisional, particularmente la persona que lo encabezaría. Se hizo evidente que la única persona aceptable para ambas partes tendría que ser un “moderado”. Como resultado, hubo creciente consideración de un hombre de negocios y antiguo diplomático, Héctor García-Godoy. El 9 de agosto, el Comité *ad hoc* presentó una nueva proposición para un arreglo, que esta vez proporcionaba las bases para un acuerdo final. La nueva proposición fue el “Acta de Reconciliación Dominicana”. Esta acta señalaba disposiciones para un Gobierno Provisional con García-Godoy como Presidente, una amnistía general, y el desarme de los civiles siendo el Gobierno Constitucional el responsable de recoger las armas de éstos en aquellas zonas bajo su jurisdicción. El 31 de agosto el “Acta de Reconciliación Dominicana” fue firmada por el Gobierno Constitucional del coronel Caamaño, aunque con una reserva sobre la determinación del retiro de la Fuerza de Paz, y por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en lugar del Gobierno de Reconstrucción Nacional del general Imbert, ya que éste se rehusó a firmar y había renunciado el día anterior. También el 31 de agosto, fue firmada el “Acta Institucional”, que asentaba las regulaciones para la organización del Gobierno Provisional, la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, y el proceso electoral.

El 3 de septiembre, después de más de cuatro meses de haberse iniciado la crisis dominicana y el desembarco de tropas de Estados Unidos, el Gobierno Provisional bajo el Presidente García-Godoy asumió el control, en preparación para elecciones en la primavera de 1966. Esto fue seguido de la decisión de que la Décima Reunión de Ministros continuaría en sesiones hasta que un gobierno electo se instalara, y se acordó que tanto el Comité *ad hoc* como la Fuerza de Paz seguirían operando hasta esa fecha.

³³ *The OAS Chronicle*, I (octubre 1965), p. 19.

El presidente García-Godoy tropezó con un gran número de dificultades durante su posesión del cargo de nueve meses, especialmente en sus esfuerzos por obtener y mantener un "equilibrio" entre la izquierda y la derecha en preparativos para las elecciones. Aunque fue criticado desde ambos lados, casi toda la crítica y oposición más fuertes provenían de la derecha —la anterior facción "militar" en la guerra civil, porque pensaban que él era parcial hacia el anterior grupo "rebelde". Como resultado, utilizó y se apoyó en la Fuerza de Paz como amortiguador contra ambos polos políticos, particularmente la derecha. También hizo algún esfuerzo por volver a echar a andar la economía y el gobierno, pero solamente con éxito limitado. Parecía que la mayoría de los problemas económicos y políticos se hallaban en un estado de movimiento suspendido y su solución se convertiría en la responsabilidad del futuro gobierno electo. El Gobierno Provisional fue incapaz de llevar a cabo —tal vez imposibles a largo plazo— dos objetivos del "Acta de Reconciliación Dominicana": la reintegración efectiva del personal militar "rebelde" a las fuerzas armadas y el desarme de los civiles.

No obstante, la ley y el orden fueron alcanzados y mantenidos, las campañas políticas se realizaron, y un nuevo gobierno fue elegido el primero de junio de 1966. Durante las elecciones supervisadas por la OEA, en las que casi el 60 % del electorado expresó su preferencia por el candidato del Partido Reformista, Joaquín Balaguer, sobre el nombrado por el PRD, Juan Bosch, solamente hubo unos cuantos incidentes e irregularidades, que no fueron suficientes para alterar el carácter imparcial y honesto de las elecciones en general. El mandato del Gobierno Provisional terminó un mes más tarde, el primero de julio, cuando el doctor Balaguer tomó posesión como Presidente. A fines de septiembre sucedió lo que no se había considerado factible hasta esa fecha —el retiro definitivo de los contingentes restantes de la Fuerza de Paz. Todos estos acontecimientos significativos, que sin duda fueron logros, hicieron honor al Gobierno Provisional.

4. ESTADOS UNIDOS Y LAS NACIONES UNIDAS

El papel de las Naciones Unidas durante la crisis dominicana de 1965 fue sin precedentes y levantó un número de preguntas sobre el regionalismo, y la relación entre la OEA y las Naciones Unidas. Un aspecto interesante fue la incapacidad de Estados Unidos de mantener a las Naciones Unidas fuera de la situación dominicana y mantener con ello, el monopolio regional (OEA) como lo había hecho anteriormente en disputas interamericanas. Durante los meses de mayo, junio y julio, el Consejo de Seguridad tuvo veintiocho reuniones sobre la crisis dominicana. Además de los miembros permanentes y no permanentes, el Consejo de Seguridad permitió que participaran tanto el representante cubano como representantes del Gobierno Constitucional y del Gobierno de Reconstrucción Nacional dominicanos. El aspecto más significativo de la par-

ticipación de las Naciones Unidas fue, sin embargo, el envío por el Secretario General, en mayo, de un Asesor Militar y Representante Especial a Santo Domingo.

En respuesta a la petición soviética de una reunión de emergencia sobre la intervención dominicana de Estados Unidos, el Consejo de Seguridad celebró el 3 de mayo la primera de sus dieciséis reuniones de mayo. El representante soviético, Nikolai Fedorenko, presentó una larga denuncia de la intervención dominicana, acusó a Estados Unidos de violar el derecho internacional, y exigió la retirada de sus tropas. El hoy fallecido representante de Estados Unidos, Adlai E. Stevenson, presentó una refutación en la que justificaba cada una de las dos fases del desembarco de tropas. En la misma reunión, los puntos de vista críticos de la Unión Soviética fueron apoyados por el representante cubano; el representante uruguayo presentó un ataque crítico, arremetió contra la "Doctrina Johnson", y argumentó en favor de la competencia del Consejo de Seguridad en la crisis dominicana;³⁴ y los representantes de Francia y Jordania señalaron su oposición en un lenguaje moderado.

Hasta que el Consejo de Seguridad aprobó una resolución conjunta el 14 de mayo, hubo debates considerables sobre los papeles de la OEA y las Naciones Unidas. El debate giró alrededor de varias resoluciones y el representante de Estados Unidos se opuso vigorosamente tanto a la de la Unión Soviética como a la de Uruguay, y arguyó en favor de la supremacía de la OEA en la crisis dominicana. El 14 de mayo se leyó ante el Consejo de Seguridad un cablegrama del ministro de Relaciones Exteriores del Gobierno Constitucional, Jottin Cury, en el que criticaba las actividades de las tropas estadounidenses, solicitaba del Secretario General de las Naciones Unidas que tomara las acciones necesarias para detener estas actividades, y declaraba que la OEA carecía de la capacidad para controlar la situación. A pesar de que Stevenson desmintió la exactitud de los puntos de vista de Cury, aceptó que un representante del Secretario General en Santo Domingo que informase sobre la situación podría ser de utilidad. El mismo día, el secretario general U Thant anunció que esa noche iba a enviar a la República Dominicana un grupo de avanzada encabezado por su asesor militar, el general Indarjit Rikhye del Ejército Indio. El Secretario General designó como su representante en Santo Domingo a José Antonio Mayobre, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, quien llegó ahí el 17 de mayo.

El 18 de mayo, el doctor Mayobre sostuvo una conferencia de prensa en Santo Domingo en la que expuso ciertas críticas "rebeldes" del papel de las tropas norteamericanas. Además, caracterizaba la situación política como ³⁵

³⁴ *The New York Times*, mayo 4, 1965; y *Un Monthly Chronicle*, II (junio 1965), pp. 4-5.

³⁵ *U.S. Department of States Bulletin*, CXI (mayo 31, 1965), 885.

... un paralelogramo compuesto por cinco fuerzas aunque bastante desiguales—. Estas son: 1) la presencia diplomática y militar norteamericana; 2) el movimiento revolucionario bajo el coronel ... Caamaño; 3) la junta militar contrarrevolucionaria bajo el general ... Imbert ..., cuyo hombre fuerte, el General ... Wesin ..., es el Comandante de la base de la Fuerza Aérea de San Isidro; 4) la [OEA]; 5) las Naciones Unidas.³⁶

El Segundo Informe del Comité Especial de la OEA fue sometido a la Novena Sesión Plenaria del 19 de mayo. El comité criticó el creciente papel de las Naciones Unidas ya que “comprometía” el trabajo del comité, y observaba que ésta era la “primera vez que se había registrado tal interferencia entre las... Naciones Unidas y nuestra organización regional... (OEA)”.³⁷ En sus conclusiones al informe, el Comité Especial subrayó la “acción simultánea de dos organismos internacionales en el mismo caso, implicando la posibilidad de un conflicto jurisdiccional” y solicitaba al Consejo de Seguridad “suspender toda acción hasta que se hubieran agotado los procedimientos regionales” sobre la base del párrafo 2 del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas.³⁸

El 20 de mayo, el embajador Stevenson instó a los miembros del Consejo de Seguridad a considerar la relación entre la OEA y las Naciones Unidas, que se hallaban “en peligro” de ser perturbadas. Argüía que las actividades del doctor Mayobre en Santo Domingo “han producido, de hecho, tensiones institucionales”.³⁹ Y al día siguiente presentó una resolución para “asegurar la coordinación de la OEA y las Naciones Unidas”. Luego, el 22 de mayo, mientras el Consejo de Seguridad estaba considerando una resolución francesa, Stevenson presentó seis principios de la “relación apropiada” entre las Naciones Unidas y la OEA. Concluyó su declaración explicando que los Estados Unidos se abstendrían en la resolución francesa porque la “resolución no alienta la actividad regional que el artículo 52, párrafo 3, de la Carta ordena al Consejo hacer”.⁴⁰

La posición de Estados Unidos fue apoyada en una carta llevada a la atención del Consejo de Seguridad el 3 de junio. La carta estaba firmada por trece miembros de la OEA —todos elegibles para firmar excepto Chile, México, Uruguay y Venezuela— y subrayaba la prioridad de las organizaciones regionales de acuerdo con el artículo 52, y sostenía que

³⁶ U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Background Information Relating to the Dominican Republic*, 89th Cong., 1st. Sess. Government Printing Office, (Washington, D.C., 1965), 30.

³⁷ Pan American Union, *Second Report of the Special Committee...* Pan American Union, (Washington, D.C., 1965), p. 10.

³⁸ *Ibid.*, p. 14.

³⁹ *U.S. Department of States Bulletin*, CXI (junio 7, 1965), p. 917.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 977.

esto "no impedía la coordinación de la acción de las Naciones Unidas y la OEA para el mantenimiento de la paz y seguridad".⁴¹

En la misma reunión, el embajador Fedorenko arguyó que la creación y la formación de la Fuerza de Paz era una "acción de coerción" y por lo tanto requería de la autorización del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 53. El representante de Estados Unidos rechazó este cargo y subrayó, en cambio, los artículos 51 y 52 de la Carta. El rechazo del cargo de "acción de coerción" fue presentado nuevamente al día siguiente en la ceremonia de fin de cursos en la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University en un discurso de Harlan Cleveland, secretario auxiliar de Estado para Asuntos de Organización Internacional.⁴²

El 7 de junio, el Consejo de Seguridad discutió una resolución destinada a ampliar el mandato original del representante del Secretario General en Santo Domingo. Durante la discusión de la resolución, uno de los representantes patrocinadores, el de Uruguay, subrayó la supremacía de las Naciones Unidas. Stevenson contestó dos días más tarde oponiéndose a la ampliación del mandato del doctor Mayobre y desmintió otra vez que estuviera implicada una "acción de coerción", y utilizó la carta anterior de los trece miembros de la OEA para apoyar su argumentación.

La Unión Soviética, en persecución de su política de establecer la supremacía de las Naciones Unidas en la crisis dominicana, hizo una nueva proposición el 16 de junio. Fedorenko recomendó que el Consejo de Seguridad fuera a Santo Domingo como misión visitante y efectuara sesiones allí a fin de manejar mejor la situación. El representante Yost de Estados Unidos hizo una gran argumentación en contra de la factibilidad de la sugestión soviética, que recibió poco apoyo.

A petición del señor Cury del Gobierno Constitucional, el Consejo de Seguridad reanudó su consideración de la situación dominicana el 20 de julio, la cual duró hasta el 26 del mismo mes. Además de registrar una serie de cablegramas de Santo Domingo que criticaban a Estados Unidos y a las fuerzas del general Imbert, se puso a disposición el informe sobre atrocidades de la Comisión de Asistencia Técnica. El señor Brache, representante del bando del coronel Caamaño, utilizó el informe de las atrocidades para apoyar sus críticas a las actividades de las fuerzas del general Imbert. Durante el debate general los representantes de la Unión Soviética y Estados Unidos se entregaron a los cargos y desmentidos usuales, respecto a la intervención de Estados Unidos y los papeles de las Naciones Unidas y la OEA. Además el representante de Estados Unidos puso en tela de juicio la necesidad de convocar de nuevo al Consejo de Seguridad.

El papel de las Naciones Unidas en la República Dominicana fue

⁴¹ *Un Monthly Chronicle*, II (julio 1965), p. 5.

⁴² U.S. Department of State, *Foreign Policy Briefs*, junio 21, 1965.

mucho más que una "presencia"; fue un papel activo que la mayoría de los miembros de la OEA, Estados Unidos en particular, pensaban que usurpaba las prerrogativas de la OEA. A lo largo de todas las reuniones del Consejo de Seguridad en mayo, junio y julio, la Unión Soviética buscó establecer la supremacía de las Naciones Unidas sobre la OEA mientras que Estados Unidos perseguía la prioridad inversa. Una manifestación de esta rivalidad fue el debate sobre si estaba implicada una "acción de coerción" en la República Dominicana. No obstante que los Estados Unidos fueron infructuosos en mantener a las Naciones Unidas fuera de la crisis dominicana, como lo había hecho en anteriores crisis hemisféricas, desempeñó el papel principal en nombre de la OEA en obtener un *modus vivendi* aceptable —la formación del Gobierno Provisional.

5. CONCLUSIÓN

La intervención dominicana de Estados Unidos durante la primavera y el verano de 1965 tuvo dos fases. La administración Johnson hizo una división similar en términos de las justificaciones oficiales expuestas para sus acciones; primero, para el desembarco inicial de tropas, y segundo, para mantener y ampliar su número en la República Dominicana. Además, Estados Unidos estaba interesado en establecer la legitimidad de la acción identificando el tipo particular de intervención. Por ejemplo, el desembarco inicial de infantes de marina del 28 de abril fue explicado en términos de protección de las vidas de norteamericanos en vista de la ausencia de la ley y del orden. El caos reinante fue confirmado por los "funcionarios de policía y gubernamentales" que solicitaron a los Estados Unidos que intervinieran militarmente. Así, la primera fase fue principalmente una fase de "intervención humanitaria" y secundariamente una de "intervención por invitación". La segunda fase, la continuada presencia y el incremento en el número de tropas, fue justificada sobre la base de que las fuerzas iniciales, democráticas y revolucionarias estaban perdiendo control del movimiento a favor de subvertidores comunistas y castristas. Por ello, la intervención era necesaria para impedir "otra Cuba" y para dar a la OEA una oportunidad de actuar. Así, la segunda fase fue de "contra-intervención" frente al comunismo.

La premisa fundamental para la intervención como parte de la segunda fase, es decir, de impedir una "toma del poder comunista", carecía de credibilidad debido al juego de números resultante de las listas de comunistas presentadas en un intento de dar validez a la magnitud del control e infiltración comunista. La razón oficial para la acción, que se convirtió en un lema popular, fue expresada también en términos de impedir "otra Cuba".

Utilizando como criterio tanto el derecho regional e internacional, la intervención dominicana de Estados Unidos fue un claro acto de intervención unilateral. En términos del derecho regional americano, la

acción fue contraria a la piedra angular de la OEA —el principio de no intervención. Más específicamente, la acción de Estados Unidos fue incompatible con los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA. Actuando contrariamente al artículo 15, la acción no estaba en concordancia con la disposición de seguridad colectiva de la Carta de la OEA (artículo 19) o del Tratado de Río (artículo 6). Además, Estados Unidos no hizo ningún esfuerzo decidido y persistente para lograr que la OEA actuara antes de desembarcar sus tropas. En vez de ello, la OEA fue requerida a respaldar multilateralmente el hecho consumado unilateral de Estados Unidos.

La pregunta importante a contestar es: ¿estaba Estados Unidos legalmente justificado en su intervención en la República Dominicana? Sobre la base de tanto el derecho americano como internacional, la acción en la Dominicana de Estados Unidos fue un ejercicio legalmente injustificado de fuerza militar. (Este análisis es aplicable solamente a la segunda fase de la intervención puesto que la primera fase, la protección de las vidas norteamericanas en una situación de caos y desorden, es fácilmente sustentable y justificable.)

Las razones legales por las que no puede ser justificada la intervención dominicana son las siguientes: 1) los Estados Unidos recurrieron a “intervención prematura” porque en esa fecha no existían perfiles claramente perceptibles en la crisis —no había “peligro evidente e inmediato”; 2) los Estados Unidos quedaron envueltos en lo que era esencialmente una guerra civil más que un caso de “agresión interna”; 3) el papel norteamericano no fue “neutral”, sino que buscó impedir la victoria de la facción pro-Bosch y el retorno del antiguo presidente Bosch; y 4) la seguridad nacional de Estados Unidos no estaba amenazada y el derecho de autodefensa, por lo tanto, no era aplicable.

Volviendo ahora al aspecto político, en términos de la repercusión de la intervención dominicana ¿cuál es el futuro de las relaciones interamericanas y del sistema regional? Primero, la acción de Estados Unidos agravó sus relaciones con ciertos estados latinoamericanos. Segundo, más importante en términos de la OEA y su piedra angular, el principio de no intervención, la intervención dominicana debilitó a la OEA. Aunque los Estados Unidos puedan creer —con justificación considerable— que el principio de no intervención es o se está volviendo “obsoleto” en las relaciones internacionales contemporáneas, esta concepción no es compartida por América Latina. La mayoría de los estados de Latinoamérica ven la no intervención como un mecanismo de defensa o muralla contra Estados Unidos, que necesitan a fin de compensar la desigualdad de fuerza entre ellos y Norteamérica. Mientras *más* viole o ignore Estados Unidos este principio, aun cuando se sienta justificado en hacerlo, *más* hincapié harán los estados latinoamericanos en la soberanía absoluta y su corolario de no intervención absoluta como condición para su cooperación, y *más alto* será el precio —por ejemplo, la ayuda

económica y técnica— que los Estados Unidos tendrán que pagar por su cooperación.

Esta tendencia fue ilustrada por la reacción a la intervención de Estados Unidos —además de los debates en la OEA y en las Naciones Unidas— en la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana, que se reunió en Río de Janeiro, en noviembre de 1966, la reunión del Comité Especial en Panamá en marzo de 1966, y la Tercera Conferencia Extraordinaria Interamericana que se reunió en Buenos Aires en febrero de 1967. Los Estados Unidos encontraron necesario aceptar un compromiso mayor y continuado con la Alianza para el Progreso, y se fijaron pausas para modificar la estructura de la OEA. Estos cambios para la descentralización de la OEA son un medio para reducir el predominio de Estados Unidos en ese organismo.

Muchos creen que la crisis dominicana demostró la insuficiencia de la OEA para tratar con la “intervención indirecta” —infiltración y subversión. Si bien estos críticos utilizan esto como una razón para la acción unilateral de Estados Unidos, las posibilidades de este país para estructurar una argumentación convincente y ganar el apoyo necesario para reforzar a la OEA se hallan siempre deteriorados por su intervención. Así, a la vez que los Estados Unidos instan a los estados latinoamericanos a hacer de la OEA una organización de seguridad colectiva más efectiva, su comportamiento provoca que se concentren en el concepto de no intervención y se opongan a cualquier fortalecimiento de la organización regional. Debe ser admitido que la intervención dominicana debilitó grandemente todo el concepto de seguridad colectiva.

La crisis dominicana fue importante porque ocurrieron dos acontecimientos únicos, uno de naturaleza muy limitada y el otro con importantes implicaciones futuras; siendo el primero la creación de la Fuerza Interamericana de Paz, y, el último, el papel activo asumido por las Naciones Unidas. Si bien la creación de la Fuerza de Paz, una meta largamente perseguida por Estados Unidos, fue lograda por *primera vez*, lo fue más de nombre que en realidad. Fue alcanzada por la agregación de 1 500 soldados de seis países latinoamericanos —principalmente Brasil— al numeroso contingente de fuerzas de Estados Unidos. Los mismos latinoamericanos han puesto de manifiesto ya que no consideran este *primer* paso como precedente o núcleo alguno para el establecimiento de una fuerza de paz permanente.

La participación de las Naciones Unidas en la crisis dominicana fue un precedente con implicaciones significativas. Fue la *primera vez* que las Naciones Unidas desempeñaron un papel al intentar solucionar una crisis americana (OEA) y también la primera vez que Estados Unidos fue incapaz de mantener a las Naciones Unidas fuera de una disputa regional surgida dentro de la OEA. Como resultado, el papel de las Naciones Unidas suscitó un número de preguntas sobre la “transacción” del capítulo VIII (“Convenios regionales”) de la Carta de las Naciones Unidas entre los principios regionales y universales. La disposición de unos

cuantos estados latinoamericanos, tanto en la OEA como en las Naciones Unidas, de apoyar la supremacía de la última, contrapesa la supremacía de Estados Unidos en la OEA, y fue otro aspecto de la reacción ante la intervención de este país. Existen bastantes probabilidades de que futuras intervenciones de Estados Unidos en América Latina encontrarán una disposición creciente de parte de ciertos miembros de la OEA a acudir a las Naciones Unidas.