

LA INTERVENCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA EN
EL CARIBE: LA CRISIS DE 1965 EN LA REPUBLICA DOMINICANA *

Me gustaría considerar la situación de la República Dominicana dentro de la perspectiva del Derecho internacional. La situación en Santo Domingo ha... evocado la expresión de opiniones fundamentalistas acerca de la naturaleza del Derecho internacional.

Algunos comentaristas han utilizado libremente imperativos categóricos al hablar acerca de los deberes legales internacionales de los Estados Unidos de América.

Yo sugeriría que la confianza y seguridad que se le ha impuesto a términos absolutos para juzgar y evaluar los eventos de nuestro tiempo es artificial, que la manera de denominar, sólo en blanco y negro, estos términos es inadecuada para representar la actualidad de una situación, en particular la política mundial, y que las expresiones fundamentales sobre la naturaleza de las obligaciones legales internacionales no son convenientes como medio de alcanzar soluciones prácticas y justas en problemas complejos en el orden político, económico y social...¹

LEONARD C. MEEKER
Departamento de Estado

El señor Meeker describe como expresión «fundamentalista» una de las bases más trascendentes dentro del sistema tradicional del Derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, la integridad territorial y jurisdiccional de cualquier Estado. Y lo que él describe como «blanco y negro» es una distinción entre las acciones legales e ilegales, las cuales son la piedra angular de la ley².

WOLFGANG FRIEDMANN
Universidad de Columbia

* Este artículo ha sido mejorado por las sugerencias de un número de personas a quienes deseo expresar mi aprecio: profesor Horace V. Harrison, Universidad de Maryland; profesor John Spencer, Tufts University; profesor Charles L. Cochran, Academia Naval de los Estados Unidos; y profesor Piero Gleijeses, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, Johns Hopkins University. La investigación fue financiada, en parte, por el Instituto de Política Mundial de la Universidad de Georgetown. Expreso también mi aprecio a la doctora María M. Díaz-Alonso, quien tradujo el artículo del inglés, y a la hermana Caridad Inda, CHM, quien preparó el manuscrito para su publicación.

¹ «The Dominican Situation in the Perspective of International Law», 52 *U. S. Department of State Bulletin* (abreviado *DSB*), 60 (1965). Este fue un discurso que el asistente legal, Meeker, le dirigió a la Asociación de Derecho Extranjero en la ciudad de Nueva York el 9 de junio de 1965.

² «United States Policy and the Crisis of International Law», 59 *American Journal of International Law* (abreviado *AJIL*), 868-69 (1965).

I. INTRODUCCIÓN

El desembarco de tropas en la República Dominicana el 28 de abril de 1965 y las acciones consecuentes de los Estados Unidos de América precipitaron una controversia sobre el derecho de intervención y su justificación como tal. Los ataques dirigidos a la Administración del presidente Johnson debido a la política seguida en ese país se entienden desde el punto de vista de la política de los Estados Unidos en Hispanoamérica y tanto del Derecho internacional en general como del Derecho regional interamericano. En un discurso dirigido a la nación el 2 de mayo, poco después de la fase inicial de la intervención, el presidente Johnson declaró:

... mientras yo sea presidente de este país, *nos vamos a defender. Defenderemos nuestros soldados de cualquier ataque. Honraremos nuestros tratados. Mantendremos nuestros compromisos.* Defenderemos nuestra Nación de todos aquellos que procuren destruir no sólo a los Estados Unidos de América, sino a cualquier país libre de este hemisferio³.

¿Estaban, sin embargo, los Estados Unidos defendiéndose, honrando sus tratados o manteniendo sus compromisos? El principio de no intervención, formulado en los artículo 15 y 17⁴, es considerado la piedra angular de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ya que la Carta es uno de los dos documentos básicos del sistema regional de seguridad colectiva y que este principio de no intervención definido en ese documento ha sido aceptado dentro del contexto más amplio del Derecho internacional general, estudiaremos la intervención en la República Dominicana en este contexto. Este trabajo se propone examinar las implicaciones legales de las acciones tomadas por los Estados Unidos de América (EE. UU.).

Debido a que este estudio está dirigido a examinar la legalidad de una intervención particular, es prudente el introducir los tipos de intervención que han sido identificados y que pueden utilizarse como referencia a la intervención de los EE. UU. en la República Dominicana: 1) «contrainterven-

³ *New York Times*, 3 de mayo de 1965.

⁴ Estos dos artículos se convirtieron en los números 18 y 20, respectivamente, cuando la *Enmienda al Protocolo de Buenos Aires* de 1967 a la Carta de la OEA se hizo efectiva, en febrero de 1970.

ción»⁵; 2) «humanitaria»; 3) «sujeta al derecho de prioridad»⁶; 4) «precautelosa»⁷. Hay también evidencia que sugiere que fue «intervención por invitación», mientras otra evidencia sugiere que fue un caso de «intervención prematura». Considerando la razón fundamental de los EE. UU. en mantener sus tropas en la República Dominicana un nuevo tipo de intervención, puede anotarse: «intervención de salvaguardia», una que garantiza la oportunidad a una organización internacional o regional (como en este caso específico) de tomar acción, y que los ciudadanos de ese país ejerciten su autodeterminación, tal como en elecciones.

II. LA INTERVENCIÓN MILITAR DE LOS EE. UU.:

¿«HUMANITARIA» O «PREVENTIVA»⁸ Y UNILATERAL O MULTILATERAL?

Luego del derrocamiento del presidente Juan Bosch—quien había sido elegido por una cuantiosa mayoría en las elecciones nacionales de diciembre de 1962—por la fuerza militar dominicana, en septiembre de 1963, el poder militar se interesó por reanudar relaciones diplomáticas y económicas con los Estados Unidos de América. Con este propósito, el nuevo Gobierno, compuesto por el poder militar, conocido por el Triunvirato, prometió llevar a cabo unas elecciones futuras. El Gobierno de Johnson correspondió reconociendo, en diciembre, el nuevo Gobierno. En ese mismo mes, Donald J. Reid Cabral asumió la presidencia del nuevo Gobierno; tres meses más tarde, el nuevo embajador de EE. UU., William Tapley Bennett, llegó al país y la ayuda financiera fue reanudada. El liderato del «presidente» Reid, tanto como su política financiera, impresionó a los oficiales estadounidenses, quienes mostraron optimismo hacia las oportunidades de cambio y desarrollo que podrían tomar lugar en la República Dominicana. Recibieron con agrado el anuncio publicado en septiembre de 1964, el cual programaba las elecciones para el 1.º de septiembre de 1965. Sin embargo, siete meses más tarde, el 24 de abril de 1965, Reid Cabral fue depuesto y exiliado, esta vez no por

⁵ HALPERN: *The Morality and Politics of Intervention*, 21 (1963), y WILEY: «Letter to the Editor», *Washington Post*, 15 de mayo de 1965. El ex embajador Wiley dijo que la acción del presidente Johnson no era un acto de intervención si la revuelta dominicana hubiera sido ingeniada por los comunistas vía Cuba, sino una «contraintervención».

⁶ HALPERN: *Supra*.

⁷ *Id.*, 22.

⁸ PLANK: «The Caribbean: Intervention, When and How», 44 *Foreign Affairs* (abreviado *FA*), 45 (1965). Usó las palabras «intervención preventiva».

agentes de las fuerzas conservadoras, sino por una facción militar, respaldada por el elemento popular, el cual demandaba el retorno del anterior presidente Bosch.

La facción que inició el *coup*, el grupo «rebelde» o «constitucional»⁹, compuesto de un número de oficiales jóvenes, mayormente del Ejército, y respaldados por el PRD (Partido Revolucionario Dominicano), favorecían el retorno al poder del antiguo presidente Bosch. Este grupo tenía en oposición a la fuerza aérea, la fuerza naval, la policía nacional y la mayoría del Ejército. Sin embargo, tenía el respaldo de miles de civiles en Santo Domingo, a quienes les hacía disponible el uso de armas. Al grupo opositor se le conocía como facción «militar», porque estaba compuesto mayormente de este elemento, «leales». Su meta principal era prevenir el retorno del anterior presidente Bosch, en cuyo exilio algunos de sus miembros habían tomado parte en septiembre de 1963¹⁰. El general Antonio Imbert Barrera, un sobreviviente del grupo que asesinó al general Trujillo, tomó posición delantera como jefe del grupo militar.

*La intervención de los Estados Unidos y sus justificaciones*¹¹

Después del levantamiento del grupo civil y militar en contra de Reid Cabral y antes del desembarco de los infantes de Marina de los EE. UU., el Gobierno estadounidense recibió una petición inicial de Reid Cabral para que interviniera a favor del Gobierno, y luego recibió otra petición de la facción «militar» para evitar una intriga «comunista». Otra petición de intervención

⁹ Este grupo se consideraba «constitucional» porque creía que la Constitución de 1963 estaba vigente todavía y que el golpe contra el presidente Bosch había sido ilegal.

¹⁰ A saber, los generales Antonio Imbert Barrera y Elías Wessin y Wessin. Este último fue promovido de coronel a general de brigada al día siguiente de haber sido depuesto Bosch.

¹¹ Las publicaciones de mayor importancia y los discursos sobre la crisis e intervención dominicana son los siguientes: BOGEN: «The Law of Humanitarian Intervention: United States Policy in Cuba (1898) and in the Dominican Republic (1965)», 7 *Harvard International Law Club Journal*, 296-315 (1966). BOHAN: «The Dominican Case: Unilateral Intervention», 60 *AJIL*, 809-12 (1966). CAREY (ed.): *The Dominican Republic Crisis, 1965* (1967). D'ESTEFANO: «La presente intervención yanqui en la República Dominicana y el Derecho internacional», 10 *Política Internacional* [Habana], 41-71 (1965). DRAFER: «The Dominican Crisis: A Case Study in American Policy», 40 *Commentary* 33-68 (1965), y *The Dominican Revolt* (1968). DUPUY: «Les Etats-Unis, l'Organisation des Etats Américains et l'Organisation des Nations Unies à Saint-Domingue», 11 *Annuaire Français de Droit International* 1965, pp. 71-110 (1966). FENWICK: «The Dominican Republic: Intervention or Collective Self-Defense», 60 *AJIL*, 64-67 (1966). FULBRIGHT: «The Situation in the Dominican Republic», 111 *Congressional Re-*

fue presentada por el Triunvirato de la Junta Militar el 28 de abril de 1965, al cual los EE. UU. habían ayudado a «legalizar» como un cuerpo representante del golpe «militar»¹². Esta petición, la cual dio lugar a que se interpretara como una «intervención por invitación», declaraba:

Apreciado señor embajador:

En referencia a mi petición anterior, deseo añadir que las vidas americanas están en peligro y que las condiciones de desorden público aquí presentes hacen imposible el brindar protección adecuada a dichos ciudadanos. Por esta razón solicito la intervención temporal y ayuda para restaurar el orden en este país.

Atentamente,

Pedro Bartolomé Benoit, coronel, presidente de la Junta Militar del Gobierno de la República Dominicana¹³.

Una de las mayores preocupaciones de los EE. UU. durante el período de cuatro días de disturbios e incertidumbre fue la fluctuación en las oportunidades de éxito por los dos grupos contendientes. Al comienzo de los disturbios todo parecía indicar que la facción «constitucional» iba a triunfar; esta situación cambió radicalmente cuando la columna blindada del general Wessin pareció ser un factor decisivo en la contienda. Es un hecho que el

cord (en adelante *Cong. Rec.*), 22998-23005 (1965). GEORGETOWN UNIVERSITY, CENTER FOR STRATEGIC STUDIES: *Dominican Action-1965: Intervention or Cooperation?* (1966). GRUENING: «The Dominican Republic and the Future of the Organization of American States», 111 *Cong. Rec.*, 9977-90 (1965). McLAREN: «The Dominican Crisis: An Inter-American Dilemma», 4 *Canadian Yearbook of International Law*, 178-93 (1966). MARDER: «Crisis Under the Palms», *Washington Post*, E1-5 (27 de junio de 1965). MARTIN: *Overtaken by Events* (1966). MEEKER: *Supra*, n. 1. MORSE: «The Dominican Republic Crisis», 111 *Cong. Rec.*, 10730-39 (1965). NANDA: «The United States Actions in the 1965 Dominican Crisis: Impact on World Order» (partes I y II), 43 y 44 *Denver Law Journal*, 439 y 225 (1966 y 1967). NAUGHTON: «The Dominican Crisis: An Examination of Traditional and Contemporary Concepts of International Law», 4 *Duquesne University Law Review*, 547-66 (1966). PARKINSON: «Santo Domingo and After», 3 *Yearbook of World Affairs*, 143-68 (1966). ROVERE: «Letter from Washington», *New Yorker*, 204, 206-10, 213 (15 de mayo de 1965). SLATER: *Intervention and Negotiation* (1970); y «U. S. Policy Toward Communist Activities in Latin America», 44 *Congressional Digest*, todo el número (1965).

¹² DRAPER: *Supra*, pp. 117-18.

¹³ «Senate, Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act... of the Committee on the Judiciary», *Organization of American States Combined Reports on Communist Subversion*, 89th Congress, 1st. Session 114 (1965). La «primera petición» de la Junta se basó en prevenir un golpe comunista, el cual los Estados Unidos no estaban dispuestos a reconocer en aquel momento. Por lo tanto, el embajador Bennett le dijo a la Junta que retirara esa razón de la petición y la sustituyera por la inhabilidad de proteger las vidas americanas. Cf. DRAPER, pp. 118-21.

grupo «constitucional» estaba tan convencido de su propia derrota que se comunicó con el embajador estadounidense, Bennett, para concertar un convenio a fin de terminar las hostilidades. Más tarde, Molina pidió asilo político y el coronel Caamaño asumió su posición. La esperanza que ambas facciones habían alimentado de obtener una victoria rápida pronto se desvaneció y la probabilidad de que la contienda se alargara se convirtió en realidad.

El número de comunicados enviados desde la Embajada estadounidense en Santo Domingo aumentaron en número y en tono pesimista, lo que indujo a la Administración de Johnson a tomar una línea de acción. El 27 de abril, el día anterior al desembarco de las tropas, los EE. UU. hizo un intento de enterar a la Organización de Estados Americanos sobre la situación de la República Dominicana. El director de la Oficina Regional Interamericana de Asuntos Políticos del Departamento de Estado y representante alterno de los Estados Unidos ante el Consejo de la OEA, Ward P. Allen, se reunió con el Comité Interamericano de la Paz. En esta reunión el embajador dominicano, José Antonio Bonilla Atilas¹⁴, informó al Comité de la Paz del desarrollo de la situación en la República Dominicana, y aunque no se hizo ninguna petición para que el Comité interviniera, tal Comité indicó que le faltaría jurisdicción para tomar tal acción. A la mañana siguiente, el embajador dominicano y el representante de los Estados Unidos repitieron la misma información ante una sesión de emergencia del Consejo de la Organización de Estados Americanos. Aunque hubo discusiones que denotaban una preocupación considerable por la situación presente en la República Dominicana, la sesión se finalizó sin haberse tomado ninguna acción. Esa misma tarde, el presidente Johnson tomó la decisión de desembarcar infantes de Marina en la República Dominicana¹⁵ y convocó una reunión de última hora a las cuatro p. m. en la Casa Blanca, donde les informó a los líderes congresistas de la crisis y su decisión de tomar acción, al igual que de la declaración que iba a publicar¹⁶. Durante la reunión, el presidente fue informado que 400 infantes de Marina ya habían desembarcado¹⁷.

La intervención militar y unilateral de los Estados Unidos de América

¹⁴ El embajador Bonilla, quien representaba al Gobierno de Reid, continuó como embajador dominicano, tanto para los Estados Unidos como para la OEA, durante la guerra civil.

¹⁵ 53 *DSB*, 820 (1965).

¹⁶ *Id.* y *New York Times*, 29 de abril de 1965.

¹⁷ 53 *DSB*, 820 (1965).

en la República Dominicana, la cual comenzó la noche del 28 de abril, consistió en dos fases—cada cual conteniendo su propia justificación—. Aunque las justificaciones oficiales para las dos fases—la primera, el desembarco inicial de tropas para la protección de vidas norteamericanas, y la segunda, el mantenimiento de un complejo de tropas en la República Dominicana para la prevención de un atentado comunista—estaban disociadas, la justificación inicial fue pronto superada por la segunda. Esta transición en las justificaciones indujo a algunos críticos a afirmar que la decisión original de desembarcar tropas para proteger las vidas nacionales no era el fin, sino un medio y un pretexto para llevar a cabo el objetivo de prevenir «otra Cuba»¹⁸. Es cierto que en un principio la Embajada estadounidense y el Departamento de Estado temieron una victoria «constitucional», la cual podía resultar en un golpe comunista, e hicieron la advertencia de una participación comunista. Sin embargo, en el momento existía una base totalmente válida para percibir una situación amenazante y caótica¹⁹.

El comunicado de prensa del presidente Johnson acerca del desembarco de tropas en la República Dominicana en la noche del 28 de abril subrayaba la necesidad de «proteger las vidas americanas» y «darles protección» a los americanos al igual que a otros nacionales²⁰, e implicaba que había habido una invitación de intervención a petición de las autoridades dominicanas (véase la petición de la Junta Militar citada anteriormente), el presidente Johnson declaró:

... El Gobierno de los EE. UU. ha sido informado por las autoridades militares en la República Dominicana que las vidas americanas están en peligro. Estas autoridades ya no están capacitadas para garantizar su seguridad y han informado que la asistencia de personal militar se requiere ahora para ese propósito.

Unos días más tarde, el 28 de abril, el presidente, haciendo un recuento de los eventos de ese día, se refirió al informe que el embajador Bennett había recibido, y el cual informaba que

... las autoridades gubernamentales y las autoridades policíacas, incluyendo al jefe de Policía, no podían proveer mayor protección a los ciudadanos nor-

¹⁸ E. g., DRAPER: *The Dominican Crisis* y «A Case of Defamation: U. S. Intelligence versus Juan Bosch», *New Republic*, 13-19, 15-18 (1966). También FULBRIGHT: *Supra*, en 22999.

¹⁹ SLATER: *Supra*, pp. 31, 35.

²⁰ 53 *DSB*, 738 (1965).

teamericanos y que, por lo tanto, el Gobierno norteamericano debía tomar medidas para protegerles²¹.

Otros miembros de la Administración de Johnson en el Departamento de Estado, la OEA y las Naciones Unidas reiteraron las justificaciones duales del presidente. De esta manera, los Estados Unidos enfocaron el desembarco inicial de tropas, como una intervención «humanitaria» para proteger vidas americanas en la ausencia de ley y orden²², y una «intervención por invitación» a base de la petición de la Junta Militar. Además, se justificaba esta acción aun sin la aprobación de la OEA, aunque ésta había sido comunicada, debido a la emergencia de la situación y la necesidad de llevar a cabo una acción inmediata²³, y de esta manera mantener la oportunidad de que la OEA actuara²⁴.

La justificación oficial para la segunda fase de la intervención estadounidense comenzó a tomar forma definida antes de que el presidente Johnson hiciera referencia a ella en un discurso a la nación el 30 de abril. Algunos miembros del personal de la Embajada habían comenzado a sugerir a los reporteros que el aumento y mantenimiento de los infantes de marina en Santo Domingo iba a anticipar un golpe comunista. El *New York Times* informó que

Un oficial naval estadounidense de alto rango dijo hoy temprano que la función de los infantes de Marina que han desembarcado aquí no sólo ha sido proteger la evacuación de ciudadanos americanos y otros nacionales, sino también «prevenir que un Gobierno comunista sea establecido en la República Dominicana»²⁵.

Este reportaje provocó al senador Joseph S. Clark (demócrata por Pennsylvania) a señalarle al Senado que «la política extranjera de este país es hecha por civiles y no por los militares»²⁶.

El 30 de abril, el mismo día que el secretario de Defensa, Robert S. McNamara, discutió los eventos dominicanos con el Comité Senatorial de los Servicios Armados, el presidente Johnson aclaró su política referente a la situación dominicana al pueblo americano en una emisión televisada. Señaló

²¹ 53 *DSB*, 820 (1965).

²² 53 *DSB*, 738, 820, 915.

²³ 53 *DSB*, 821, 842, 915 (1965).

²⁴ MEEKER: *Supra*, p. 62.

²⁵ *New York Times*, 30 de abril de 1965.

²⁶ 111 *Cong. Rec.*, 8780 (1965).

que una de las razones para el desembarco de tropas era el «proteger las vidas» de americanos y nacionales extranjeros, ya que la «policía y la oficialidad militar» dominicana no podían garantizar la «seguridad» de nacionales extranjeros o la «preservación de la ley y el orden»²⁷. De más importancia, sin embargo, fue el establecimiento de un precedente que iba a preparar al público para la segunda fase de la intervención. Dijo:

Mientras tanto hay señales que grupos entrenados fuera de la República Dominicana están tratando de tomar el control. De esta manera, las aspiraciones legítimas del pueblo dominicano y una mayoría de sus líderes hacia el progreso, democracia y justicia social están siendo amenazadas, al igual que los principios del sistema interamericano²⁸.

El presidente declaró que los Estados Unidos de América darían «un respaldo total» a la OEA, y aseguró el derecho de la autodeterminación hemisférica para todos, «sin caer víctimas de una conspiración internacional no importa de qué sector venga».

El día siguiente, luego de llevar a cabo una reunión con quince líderes congresistas, el presidente se dirigió a la nación mediante un discurso, en el cual examinó los desarrollos dominicanos e indicó en términos explícitos la justificación para la segunda fase de la intervención estadounidense en la República Dominicana. Habiendo establecido las justificaciones para el desembarco inicial de tropas, él citó la petición, dramática y unánime, de los nueve miembros que componían el equipo de los Estados Unidos: «Señor presidente, si usted no envía tropas inmediatamente, hombres y mujeres —americanos y miembros de otras naciones— morirán en las calles»²⁹. Luego él presentó la razón por la continuada presencia de tropas estadounidenses en la República Dominicana:

El movimiento revolucionario ha tomado un curso trágico. Líderes comunistas, muchos de ellos entrenados en Cuba, observando una oportunidad para aumentar el desorden y ganar influencia, se han unido a la revolución. Han ido tomando un mayor control, y lo que comenzó como una revolución democrática en poco tiempo cambió de dirección y se entregó en las manos de una banda de conspiradores comunistas.

²⁷ 53 *DSB*, 742 (1965).

²⁸ *Id.*

²⁹ *New York Times*, 3 de mayo de 1965.

Varios de los líderes originales de la rebelión, los seguidores del presidente Bosch, se refugiaron en Embajadas extranjeras porque fueron reemplazados por fuerzas malévolas... La revolución estaba ahora en otras manos, y manos peligrosas ³⁰.

Citando la declaración de la Octava Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Este (Punta del Este, 1962), el presidente Johnson dijo que «los principios del comunismo son incompatibles con los principios del sistema interamericano», y agregó que «las naciones americanas no deben, no pueden y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista en el hemisferio occidental». En seguida señaló que la revolución de un país es un problema doméstico, con una excepción: «Se trata de una cuestión que requiere acción hemisférica *sólo* —repito— *sólo* cuando el objeto es el establecimiento de una dictadura comunista» ³¹. Finalizó esta porción del discurso declarando que: «Nuestro objetivo... es ayudar a impedir la creación de otro estado comunista en este hemisferio.»

El presidente concluyó su discurso subrayando que los Estados Unidos cumplirían con sus «tratados» y «obligaciones» y que mantendrían los derechos de autodefensa y autodeterminación: «Defenderemos a nuestra nación de aquellos que pretenden destruir no sólo a los Estados Unidos, sino a todos los países libres de este hemisferio» ³². Fue esta declaración, su significado e implicación, lo que provocó una controversia considerable en Estados Unidos, y especialmente en América ibérica. Esta controversia, sin embargo, fue moderada comparada con el debate que se suscitó acerca de la premisa presentada por la Administración, justificando la segunda fase de la intervención estadounidense: la evidencia de infiltración comunista y control del Gobierno constitucional del coronel Caamaño.

Antes del discurso del presidente Johnson del 2 de mayo, oficiales estadounidenses en Santo Domingo comenzaron a mencionar las actividades de los cuatro «grupos comunistas» ³³ y algunos de sus miembros en la facción «constitucional». Se llevó a cabo un juego en el que varias fuentes le dieron a la prensa nombres y números conflictivos de «comunistas» que se habían

³⁰ *Id.*

³¹ Énfasis en el original

³² Para la cita completa, ver *supra* número 3.

³³ Los cuatro partidos comunistas eran: 1), el grupo político del 14 de Junio (APCJ), el cual era castrista; 2), el Movimiento Popular Dominicano (MPD), el cual era pro-Pekín; 3), el Partido Nacionalista Revolucionario (PNR), y 4), el Partido Socialista Popular (PSP), el cual era pro-Moscú. Para mayor información, ver «Department of State, Bureau of Intelligence and Research», 16 *World Strength of the Communist Party Organizations*, 72-3 (1964).

infiltrado y que en el proceso habían ganado control sobre las fuerzas pro Bosch³⁴. La información y listas de «comunistas» que fueron dadas tanto en Santo Domingo como en Wáshington, D. C., variaban en sus totales de cincuenta y pico a setenta y pico durante el período transcurrido desde finales de abril hasta mediados de junio. El aspecto más desafortunado de este juego de números fue que debilitó la veracidad de la reclamación de los Estados Unidos en cuanto a la necesidad de una intervención para prevenir un golpe comunista³⁵.

El 1 de mayo, la Décima Reunión del Comité de Ministros creó un Comité Investigador para indagar y preparar un reporte confidencial sobre la República Dominicana³⁶. Aunque tanto el reporte como su discusión subsecuente, el 8 de mayo, por la OEA y miembros del Comité Investigador, respaldaron el argumento estadounidense de influencia y actividad comunista, la falta de credibilidad existente anuló virtualmente su efecto. El senador Ernest Gruening (demócrata de Alaska) introdujo una traducción exacta de la discusión del reporte (la discusión se publicó, pero el reporte se mantuvo confidencial), el cual él creyó que había sido ignorado por la prensa, en el³⁷ Registro Congressional.

Además de las acusaciones de infiltración comunista de los Estados Unidos en contra del grupo «constitucional», una acción tomada por el comando militar estadounidense en Santo Domingo, el 2 de mayo dio pie a las acusaciones de ciertos críticos que mantenían el que los Estados Unidos favorecían a la Junta Militar. Luego del establecimiento de una Zona Internacional, tropas estadounidenses crearon una línea de comunicaciones entre el campamento de la División Aérea número 82 y la Base Aérea de San Isidro. La «línea» logró dividir las fuerzas «constitucionales» en dos partes, lo cual parecía constituir una política de «encerramiento» o un *cordon sanitaire* alrededor de las fuerzas «rebeldes»³⁸.

³⁴ Dos artículos críticos son los de GODDMAN: «Numbers Game», 4 *Columbia Journalism Review*, 16-8 (1965), y WECHSLER: «Managing the News: The Dominican Case History», 62 *Current*, 33-4 (1965).

³⁵ Hasta el estudio llevado a cabo por la Universidad de Georgetown, *supra* número 11, el cual justifica la intervención dominicana, concede que: «Las razones para el desembarco estadounidense fueron ineptamente explicadas al público.» (IX) Este estudio incluye 77 nombres en el apéndice.

³⁶ El informe fue presentado ante la Cuarta Sesión Plenaria el 7 de mayo y fue publicado como Documento 47 de la Décima Reunión.

³⁷ 111 *Cong. Rec.*, 9977-90 (1965).

³⁸ KLEIN: «Stability Operations in Santo Domingo», 56 *Infantry Magazine*, 35-6 (1966), y MARTIN: *Supra*, p. 680.

Otro aspecto importante de la intervención estadounidense y sus supuestas justificaciones también concierne el principio de no intervención —la piedra angular de la OEA—. Los Estados Unidos no admitían que habían violado el principio de no intervención, el cual estaba confirmado en los artículos 15 y 17 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, aunque es indiscutible que el desembarco unilateral y mantenimiento de tropas en la República Dominicana fue «desde un punto de vista literal, legal y en términos de procedimiento»³⁹ una violación de ambos artículos. El artículo 15 declara que:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir directa o indirectamente, por ningún razón, en los asuntos internos o externos de cualquier otro Estado. Este principio prohíbe no sólo la fuerza armada, pero también cualquier otra forma de interferencia o amenaza en contra de la personalidad de un Estado o sus elementos políticos, económicos y culturales.

El artículo 17 declara que:

El territorio de un Estado es inviolable; no será el objeto, ni siquiera temporariamente, de ocupación militar o de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, bajo ningún concepto...

El Gobierno estadounidense prefirió hacer hincapié en otros principios que consideró más relevantes, y en un sentido más trascendente del principio de no intervención y relevante a la Carta de la OEA. Estos eran: 1) la protección de vidas de ciudadanos norteamericanos y de otras naciones (lo último fue enfatizado por el presidente Johnson y el embajador Bunker); 2) la prevención de un «golpe comunista»; 3) la provisión de una oportunidad para que la OEA llevara a cabo una función; 4) la protección del derecho de autodeterminación del pueblo dominicano⁴⁰, y 5) el ejercicio del derecho de autodefensa.

Sin embargo, dos oficiales prominentes mencionaron específicamente los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA e hicieron comentarios interesantes indicando prioridades. El embajador Ellsworth Bunker informó al Consejo de la OEA, el 30 de abril, de la necesidad de «restaurar ley y orden», de finalizar el «vandalismo excesivo» y el proteger las vidas de nacionales ex-

³⁹ LIPPMANN: *Washington Post*, 4 y 6 de mayo de 1965. El embajador Martin, *supra*, páginas 705-6, lo considera «ilegal o por lo menos contrario al espíritu de la Carta».

⁴⁰ ROVERE, *supra* número 11, enfatizó el principio de autodeterminación en su examen de la política estadounidense.

tranjeros en la República Dominicana. El informó que debido a que la protección de ciudadanos de un Estado es un «deber solemne», los Estados Unidos tenían que «reservar ese derecho». Luego declaró:

Hay varios precedentes en esta clase de situación. Nada de esto es inconsistente con las obligaciones interamericanas. Nosotros nos suscribimos completamente a estas obligaciones, incluyendo la *doctrina de no intervención* y autodeterminación ⁴¹.

En el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 5 de mayo el representante de los Estados Unidos, Adlai E. Stevenson, hizo un examen del trasfondo y propósitos para la creación de la OEA. El declaró que su «primer propósito» es mantener «un orden de paz y justicia». El mencionó en seguida «ciertos principios básicos, los cuales la OEA trata de promover», especialmente el «respeto por los derechos fundamentales del individuo», los cuales estaban siendo anulados en la República Dominicana y el «ejercicio efectivo de una democracia representativa», la cual, una vez más, estaba amenazada en ese país. El embajador Stevenson expresó la siguiente opinión sobre la no intervención.

Las obligaciones de la no intervención, contenidas en los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA, no excluían el uso de fuerzas armadas para salvar vida extranjeras. Tampoco esas obligaciones requieren que los Estados Unidos retiren sus fuerzas inmediatamente, cuando ha sido aparente que no ha habido medios locales para mantener el orden... ⁴²

La reacción estadounidense a la intervención

Las dos fases de la intervención dominicana, la cual fue oficialmente justificada por el presidente Johnson el 28 de abril y el 2 de mayo, respectivamente, fue respaldada por un gran segmento de la opinión pública en los Estados Unidos. La política del presidente fue generalmente endosada por el público norteamericano, una mayoría de los miembros del Congreso, y periódicos y corresponsales conservadores. En la oposición se encontraron un puñado de congresistas, una mayoría de universitarios, especialistas en Iberoamérica, algunos abogados internacionales prominentes y corresponsales y periódicos con una orientación liberal.

⁴¹ 53 *DSB*, 740 (1965).

⁴² 53 *DSB*, 878 (1965).

En contraste con la opinión pública, un gran número de intelectuales y especialistas en Hispanoamérica y Derecho internacional hicieron pública su oposición por medio de artículos, cartas a los editores de periódicos y cartas al presidente. El *New York Times* publicó protestas de personas prominentes, tales como Robert J. Alexander, Wolfgang Friedmann, Ronald Hilton y Bryce Wood⁴³. En mayo, un grupo de 103 «especialistas en América Latina» enviaron una carta al presidente oponiéndose a la intervención dominicana basándose en que: 1) violaba el principio de no intervención en los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA; 2) violaba la Política del Buen Vecino del presidente Roosevelt y el programa de la Alianza para el Progreso y Cuerpo de Paz del presidente Kennedy, y 3) antagonizaba las «fuerzas democráticas» de Hispanoamérica⁴⁴.

Miembros del Congreso comenzaron a endosar el desembarco inicial de infantes de marina al siguiente día, 29 de abril. En la Cámara de Diputados, Charles E. Bennett (Dem.-Fla.) alabó al presidente por su intervención y luego reintrodujo una resolución, la cual había sido propuesta en 1961. Esta decía:

...[es el] criterio del Congreso que en situaciones de emergencia... los Estados Unidos y otros países libres en este hemisferio no tienen que esperar la acción de la [OEA] para resolver emergencias de este tipo⁴⁵.

En el Senado, la acción del presidente fue respaldada por los senadores Clark (Dem.-Pa.), Ellender (Dem.-La), Morse (Dem.-Or.), Smathers (Dem.-Fla.) y Thurmond (Rep.-S. C.). Aunque el senador Clark aceptó la acción, él declaró que deseaba que los EE. UU. cesaran la intervención y dependieran de la OEA⁴⁶. El senador Morse, quien más tarde se mostró crítico de la segunda fase de la intervención dominicana, expresó inicialmente la opinión que no había habido suficiente tiempo para consultar a la OEA, y enfatizó el hecho de que los Estados Unidos habían sido «invitados»: «[nosotros] cuando fuimos invitados por el entonces Gobierno oficial entramos... Probablemente aún sea el Gobierno oficial...». El senador Morse se refirió luego al Derecho internacional: «De acuerdo con el Derecho internacional, yo di-

⁴³ *New York Times*, 9 de mayo, 6 de junio y 13 de junio de 1965.

⁴⁴ «Letter of Latin American Specialists to President Johnson on the Dominican Crisis», *New York Times*, 26 de mayo de 1965.

⁴⁵ *111 Cong. Rec.*, 8574 (1965).

⁴⁶ *Id.*, 8779.

ría que una ocupación subsecuente no estaría justificada sin la aprobación de dos cuerpos, la OEA y el Congreso de los Estados Unidos de América»⁴⁷.

Finalmente, respondiendo a la justificación de un colega sobre la intervención, Morse habló sobre la relación entre un golpe rojo y la intervención militar de los Estados Unidos: «Quiero aclarar que mi opinión es que nuestra única justificación sería el creer que la seguridad de los Estados Unidos estuviera amenazada directamente por un golpe comunista»⁴⁸.

Después del discurso del presidente Johnson del 2 de mayo y de la segunda fase de la intervención dominicana, un número de senadores defendieron el derecho de los EE. UU. de prevenir otra «Cuba». Los senadores Church (Dem.-Idaho), Dodd (Dem.-Conn.), Lausche (Dem.-Ohio) y Mansfield (Dem.-Mont.) también hicieron público su respaldo el 4 de mayo. Al día siguiente, sin embargo, el senador Jacob K. Javits (Rep.-N. Y.) trazó una línea divisoria entre la intervención, cuyo fin es proteger a los nacionales estadounidenses y la intervención para prevenir un golpe rojo, declarando que esta última podría llevarse a cabo solamente con la aprobación de la OEA⁴⁹.

El 12 de mayo, como se ha mencionado previamente, el senador Gruening había introducido al *Registro Congressional* la discusión en la OEA sobre el primer reporte del Comité Investigador concerniente a la situación dominicana⁵⁰. El prefacio de su lectura se basó en citar las minutas de la Cuarta Sesión Plenaria de la OEA, la cual utilizó para justificar la acción del presidente tal como fue anunciada el 2 de mayo, presentando el trasfondo del principio de no intervención y su relación a la seguridad colectiva. El senador, quien había respaldado la decisión de los EE. UU. de no intervención en los 1920 y 1930 y quien había asistido a la Séptima Conferencia Interamericana de 1933, señaló⁵¹:

... el abandono del derecho de intervención unilateral [por los EE. UU.] tenía un corolario, que era el hacer de la doctrina Monroe [en las palabras del presidente Roosevelt] una «preocupación general para todas las repúblicas americanas». Como tal, la doctrina Monroe continuará sirviendo el propósito de proteger las naciones de este hemisferio que eran válidas cuando fue procla-

⁴⁷ *Id.*, 8795.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.*, 9126-27.

⁵⁰ El texto del informe aparece en *supra* número 12, pp. 107-22.

⁵¹ *111 Cong. Rec.*, 9977 (1965).

mada. Como tal, yo rechazo la opinión de que es obsoleta. Como preocupación general, ha sido rejuvenecida y su validez reafirmada y reforzada ⁵².

Así es que hay dos fases en la política norteamericana; ... nosotros renunciamos a intervenir en los asuntos de nuestros vecinos más pequeños; ... la paz y seguridad del continente han de ser mantenidas por responsabilidad colectiva.

El éxito de esta política interamericana requiere el que ambos principios funcionen. En efecto, la no intervención puede ser una realidad sólo mientras exista un sistema adecuado de seguridad colectiva.

Luego observó que el sistema regional había sido establecido para tratar con «amenazas tradicionales», y que los esfuerzos subsecuentes llevados a cabo por la OEA para ampliar la definición de «agresión» e incluir «subversión comunista» habían fracasado. Era esta «debilidad esencial» de la OEA la que se había demostrado en la situación dominicana ⁵³. El senador Gruening concluyó su endoso en la intervención advirtiendo que la OEA estaba en una «encrucijada» y que podía avanzar hacia «las realidades de la década de los 60» o se podía «paralizar siguiendo contraseñas de una era pasada» ⁵⁴.

El 20 de mayo, el senador Morse, cambiando su posición ante el Senado, introdujo en el *Registro Congressional* un documento perteneciente al Departamento de Estado, el cual había sido preparado a petición del Comité de Relaciones Exteriores y el cual se intitulaba «Bases legales de las acciones estadounidenses en la República Dominicana». Entre otras cosas, el documento declaraba que: «Los EE. UU. se negó a observar la forma de procedimientos legalistas en detrimento de derechos de una nación bajo la Carta de la OEA.» Declaraba también que:

Para que la participación en el sistema interamericano sea significativa se debe tomar en consideración la realidad moderna de que un atentado por un grupo conspiratorio inspirado desde el exterior para tomar control por la fuerza puede ser un asalto a la independencia e integridad de un Estado. Los derechos y obligaciones de todos los miembros de la OEA deben analizarse a la luz de esta realidad ⁵⁵.

El senador Morse subrayó que el documento podía ser «hecho pedazos y... debía ser», y que los abogados internacionales en el Departamento de

⁵² Para una opinión contraria, ver el artículo del autor «The Monroe Doctrine, Cold War Anachronism: Cuba and the Dominican Republic», 28 *Journal of Politics*, 322-46 (1965).

⁵³ 111 *Cong. Rec.*, 9977-78 (1965).

⁵⁴ La doctrina Monroe pertenece a la segunda categoría, ver *supra* número 52.

⁵⁵ 111 *Cong. Rec.*, 10734 (1965).

Estado tienen una «tarea imposible» en preparar una «justificación ex post facto». El continuó su ataque citando los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA y limitó su discurso el 30 de abril ante el Senado, declarando:

Si los Estados Unidos hubieran limitado sus actividades en la República Dominicana a operaciones de rescate, simplemente mandando tropas a sacar a nuestros ciudadanos, no hubiera interferido en ningún sentido con los derechos de soberanía ⁵⁶.

El senador Morse expresó una grave preocupación hacia los efectos que podían producirse debido a «los esfuerzos del presidente para encubrir nuestras fuerzas en la República Dominicana bajo el manto de la OEA», y sostuvo que «nuestra hipocresía ha sido expuesta» debido a la discrepancia entre palabra y obra.

Cuatro días más tarde, el 24 de mayo, en la Cámara de Diputados, Daniel J. Flood (Dem.-Fla.) reintrodujo su resolución (Resolución 124) del 18 de enero de 1965, «para extender» la doctrina Monroe. Explicó que la primera vez la había introducido «en anticipación de situaciones en el Caribe, como la que había surgido en Santo Domingo» ⁵⁷.

En julio, el Comité Senatorial de Relaciones Exteriores comenzó una investigación sobre la intervención dominicana por los Estados Unidos. El Comité sostuvo trece sesiones, en las cuales se tomó el testimonio de oficiales de la Administración de Johnson casi únicamente. Aunque las reuniones se llevaron a cabo en sesión ejecutiva, la prensa se enteró de desacuerdos entre los miembros del Comité ⁵⁸. Fue tan grande el desacuerdo entre los miembros del Comité, que se decidió no escribir un reporte; sólo algunos de los miembros del Comité respaldaron las opiniones de su presidente, el senador J. W. Fulbright (Dem.-Ark.).

El senador Fulbright expresó su opinión sobre la intervención dominicana en su discurso pronunciado en el Senado el 15 de septiembre. Su análisis crítico fue significativo debido a su posición prominente como presidente del Comité y especialmente porque la Administración Johnson le había proporcionado los documentos y evidencia. No fue sorprendente el que su discurso provocara nuevamente un revuelo acerca del tema de la controversia dominicana, el cual se había apaciguado cuando denunció la intervención

⁵⁶ *Id.*, 10736.

⁵⁷ *Id.*, 10887.

⁵⁸ *111 Cong. Rec.*, 17624 (1965), y *Washington Post*, 24 de agosto de 1965.

dominicana, especialmente en la segunda fase⁵⁹. Comenzó haciendo la observación que la política dominicana de los EE. UU. «estuvo caracterizada inicialmente por una sobre-timidez y luego por una sobre-reacción»⁶⁰, y durante la crisis, por una «falta de candor». También mantuvo que el que la Administración de Johnson asumiera que la revolución estaba «dominada por comunistas» estaba basada en «estimaciones exageradas de influencias comunistas», además de ser una «evidencia ambigua».

El senador Fulbright mantuvo que los EE. UU. tuvo tres oportunidades para escoger al comienzo de la revolución: respaldar a Reid Cabral, respaldar las fuerzas revolucionarias o no tomar ninguna acción. Concluyó que en aquel momento «la Administración escogió la tercera alternativa», aunque cada grupo le había pedido a los EE. UU. que interviniera. El senador sostenía que los EE. UU. no accedió a la petición «rebelde» debido a su «expectativa de una victoria anti-rebelde», pero, sin embargo, actuó ante la petición escrita por la Junta del coronel Benoit, la cual fue «rápidamente organizada» y la cual sostenía que ciudadanos americanos no podían ser protegidos. De acuerdo con la palabras de Fulbright, «Benoit había sido informado que los EE. UU. intervendrían si él reclamaba el peligro en que se encontraban las vidas americanas. Y eso es precisamente lo que sucedió»⁶¹. Era también su opinión que la amenaza hacia los nacionales norteamericanos «fue más bien un pretexto que una razón para la intervención masiva estadounidense».

El senador Fulbright, quien durante su discurso rechazó la premisa de los EE. UU. de que la revolución estaba «controlada por los comunistas», respaldó la primera fase de la intervención, la cual él consideró debió ser finalizada retirando las tropas norteamericanas. El consideraba que tal acción, después de la evacuación de ciudadanos americanos, hubiera prevenido el que «cualquier observador objetivo» hubiera sostenido que los EE. UU. habían «excedido sus derechos y responsabilidades». El explicó: «Si los Estados Unidos hubieran intervenido realmente para salvar vidas norteamericanas, lo

⁵⁹ Para leer el discurso completo de Fulbright, ver *supra* número 11, pp. 22998-23005. Ver también su libro *The Arrogance of Power*, pp. 83-92 (1966).

⁶⁰ Esta fue la misma interpretación hecha por Szulc: «When the Marines Stormed Ashore in Santo Domingo», *Saturday Evening Post*, 37 (31 de julio de 1965). Una opinión similar fue presentada por el general David M. Shoup (retirado), previo comandante del Cuerpo de Marina, en un artículo sobre el «Nuevo militarismo». El citó la intervención dominicana como un ejemplo de «la rapidez y preparación militar como fines y no medios» y de cómo «los planes de emergencia y la rivalidad entre las diferentes armas parecían superar la diplomacia». *Washington Post*, 6 de abril de 1969.

⁶¹ FULBRIGHT: *Supra*, p. 22999.

cual era un derecho estrictamente legal y moral, y lo hubiera llevado a cabo rápidamente, retirándose luego, el incidente se hubiera olvidado pronto»⁶².

Después de presentar siete «conclusiones específicas», basadas en las sesiones de su Comité, el senador Fulbright examinó «algunas implicaciones a largo plazo y más amplias» referentes a la intervención dominicana. El citó los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA y enfatizó las prohibiciones absolutas, con las excepciones presentes en el artículo 19 («las medidas adoptadas para el mantenimiento de paz y seguridad de acuerdo con los tratados existentes»). Basándose en el artículo 6 del Tratado de Río, el senador Fulbright afirmó que los EE. UU. habían tenido un «recurso legal» cuando ocurrió la revolución, llamando a una sesión de emergencia al Consejo de la OEA e invocando el anteriormente mencionado artículo 6. Esto no lo hizo los Estados Unidos y, «por lo tanto, intervino unilateral e ilegalmente en la República Dominicana». El calificó «una intervención legal» por los EE. UU., de acuerdo a «la ley interamericana», solamente bajo las bases de «una consulta previa y acuerdo previo».

En conclusión, el senador Fulbright rechazó los argumentos de aquellos que creían que el principio de no intervención era «obsoleto» y declaró que este principio era «el corazón y la esencia» del sistema regional americano, añadiendo:

El sistema interamericano está basado en un contrato implícito entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos. A cambio de nuestra promesa de no interferir en sus asuntos internos, ellos han aceptado un papel como miembros de nuestra «esfera»... En la República Dominicana hemos violado nuestra parte del contrato...⁶³

El 20 de septiembre, cinco días más tarde luego del discurso pronunciado por el senador Fulbright, una resolución fue introducida en la Cámara de Diputados, la cual endosaba el uso unilateral de la fuerza utilizada por los Estados Unidos tal como había sido expresada por el presidente Johnson el 2 de mayo. La resolución (Resolución número 560), la cual era esencialmente la misma que había sido reintroducida en mayo por el representante Flood, fue introducida por el representante Armistead I. Selden (Dem.-Ala.), presidente del Subcomité de Asuntos Interamericanos. Aunque la resolución era controversial, pasó por un margen favorable de 312 a 52⁶⁴. La resolución

⁶² *Id.*, 23000.

⁶³ *Id.*, 23004.

⁶⁴ *111 Cong. Rec.*, 23473 (1965).

presentada por el representante Selden fue seguida de críticas en el Congreso, la introducción de varias resoluciones críticas, y de opiniones conflictivas en el Departamento de Estado.

No fue hasta el 12 de octubre, sin embargo, que la Administración de Johnson indicó su actitud hacia la resolución de Selden y su respuesta a las acusaciones de Fulbright. El secretario de Estado en Asuntos Económicos, Thomas C. Mann, se refirió a la situación dominicana durante la reunión anual de la Asociación de Prensa Interamericana, en San Diego (California), en un atentado de corregir y clarificar algunos «conceptos equívocos». Negó que cualquier «oficial en Washington» considerara el principio de no intervención «obsoleto» y declaró:

... Por el contrario, yo creo que la intervención unilateral de un Estado americano en los asuntos políticos internos de otro Estado no está sólo proscrito en la Carta de la OEA, pero creo que la no intervención es la piedra angular de la estructura del sistema interamericano. Los Estados americanos tienen un tratado, al igual que un derecho soberano, de escoger sus sistemas políticos, sociales y económicos libres de toda interferencia exterior⁶⁵.

Luego de subrayar que «un número de preguntas jurídicas merecían consideración no en una atmósfera de crisis, demandando una decisión inmediata, pero dentro de una atmósfera de objetividad y calma», en un tono satírico, declaró: «Ya no ofrezco contestaciones inmediatas a estas preguntas. Sólo deseo decir que el problema de la subversión comunista en este hemisferio es real. No debe ser descartado bajo la idea falsa de que los Estados americanos tienen prohibido por la ley interamericana el negociar con ella»⁶⁶. La aclaración del señor Mann estaba claramente dirigida, punto por punto, a refutar las críticas del senador Fulbright e incluía una reiteración del punto de vista de la Administración para explicar la intervención estadounidense.

Reacción hispanoamericana

La reacción a la intervención dominicana en Hispanoamérica fue particularmente adversa y concentrada, primeramente, en el desembarco de tropas estadounidenses; segundo, las implicaciones del discurso pronunciado

⁶⁵ Department of State Press Release No. 241, con fecha 12 de octubre de 1965.

⁶⁶ *Id.*, 2.

por el presidente Johnson el 2 de mayo, y tercero, por la resolución en la Cámara de Diputados del 20 de septiembre. Las protestas se manifestaron a través de demostraciones, resoluciones legislativas de censura, declaraciones oficiales y la introducción de resoluciones críticas, tanto en la OEA como en las Naciones Unidas. Chile, México, Uruguay y Venezuela fueron los más críticos de la acción estadounidense, y todos formularon protestas oficiales en la OEA y en las Naciones Unidas.

Chile tomó la iniciativa, solicitando del Consejo de la OEA que convocara, bajo la Carta, el Organo de Consejo —la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores—⁶⁷. La petición de Chile fue aprobada y la Primera Sesión Plenaria de la Reunión Décima de Ministros comenzó en la mañana del 1.º de mayo. Durante esta sesión los delegados especiales de Chile, México y Uruguay subrayaron la importancia y naturaleza absoluta del principio de la no intervención, manteniendo que este principio había sido violado por los EE. UU. y refiriéndose a la intervención dominicana como un acto unilateral⁶⁸. Más tarde, el mismo día, en una reunión del Comité General, delegados especiales de Chile y México introdujeron resoluciones críticas, en las cuales enfatizaron la no-intervención y formularon la petición de que los EE. UU. evacuaran sus tropas de la República Dominicana⁶⁹.

Uruguay especialmente se sintió provocado por el discurso pronunciado por el presidente Johnson el 2 de mayo. El 4 de mayo, el embajador uruguayo en las Naciones Unidas rechazó la «doctrina Johnson», a saber: que

⁶⁷ El Consejo prefirió convocar la Reunión de Consulta bajo el artículo 39 de la Carta de la OEA, la cual especifica: «La Reunión... se llevará a cabo para considerar los problemas de una *naturaleza urgente y de interés común* a los Estados americanos...», en lugar de bajo el artículo 6 del Tratado de Río (Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca): «Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o independencia política de cualquier Estado americano fuera afectada por una agresión que no sea un ataque armado... o por cualquier otro elemento o situación que pudiera poner en peligro la paz en América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente...» (énfasis añadido).

Esto se hizo a pesar de la opinión de algunos Gobiernos latinoamericanos, que consideraban que, debido a la intervención estadounidense, el Tratado de Río era directamente aplicable. Como resultado, la base legal para una acción del Consejo anterior a la convocación de la Décima Reunión, del 1 de mayo, es discutible. La profesora Margaret Ball lo expresa como sigue:

«Tomando la acción anterior, ya que el Consejo no estaba funcionando como Organo de Consulta bajo el Tratado de Río ni actuando bajo la dirección de la Conferencia [Interamericana] o la Reunión de Consulta; estaba operando sin la autoridad específica de la Carta... El Consejo estaba simplemente llevando a cabo lo que creyó debía hacer, sin preocuparse por las sutilezas legales...» [*The Oas in Transition*, 472-473 (1969)].

⁶⁸ PAN AMERICAN UNION (en adelante PAU): *Acta de la Sesión Plenaria de Apertura*, 7-8, 11-3 (1965), Doc. 14 Rev.

⁶⁹ PAU: *Acta de la Segunda Sesión de la Comisión General*, 5-7 (1965), Doc. 24 Rev.

los Estados Unidos tenían derecho a intervenir unilateralmente para prevenir un golpe comunista en América Latina. Sostuvo que el presidente Johnson interpretó erróneamente los principios del sistema interamericano y que él apoyaba «una Doctrina Johnson, un nuevo corolario de la Doctrina de Monroe»⁷⁰.

En la Tercera Sesión Plenaria, del 6 de mayo, cinco Estados hispanoamericanos votaron en contra de la resolución creando la Fuerza Interamericana de la Paz. De los cinco Estados que se opusieron a la resolución, Venezuela temía le creación de un «precedente peligroso» como resultado de la «acción unilateral» de los EE. UU., mientras Chile y México se negaron a «legalizar» lo que ellos consideraban una «acción unilateral». Uruguay continuó insistiendo en que la presencia de tropas estadounidenses en la República Dominicana era «ilegal y contrario» al principio de la no intervención⁷¹.

Debido a que la resolución de la Fuerza de la Paz fue aprobada exactamente por las dos terceras partes de la requerida mayoría, el delegado especial de México discutió otra vez las credenciales del embajador dominicano. El señor Bonilla Atilés, quien había representado al Gobierno de Reid, declaró más tarde que estaba representando la Junta de Benoit, y después, la Junta de Imbert. Todo esto se llevó a cabo a pesar de la opinión expresada en el primer reporte del Comité Especial de que «no había Gobierno efectivo en la isla». Más tarde, Antonio del Rosario llegó a Wáshington como representante del Gobierno «constitucional». El Comité de Credenciales, compuesto por tres miembros (Chile, Ecuador y El Salvador), recomendó se declarara vacante la silla del embajador dominicano y se aceptaran como observadores tanto a Bonilla como a Del Rosario. Sin embargo, el Comité no tuvo éxito debido a que una mayoría favoreció la continuación de Bonilla. Como resultado, el Comité renunció en signo de protesta⁷².

Cuatro días más tarde, en la Sexta Sesión Plenaria, cinco Gobiernos, incluyendo otra vez a Chile, México y Uruguay, se opusieron a la continuación del Comité investigador, compuesto por cinco miembros, basándose en que el Comité había cumplido su cometido, en lo cual, según ellos, se había

⁷⁰ *Washington Post*, 5 de mayo de 1965.

⁷¹ PAU: *Acto de la Tercera Sesión Plenaria*, 3-5 (1965), Doc. 41. Rev. Para una discusión de estos debates y un análisis académico del concepto de la Fuerza de Paz, ver JOSE: *An Inter-American Peace Force Within the Framework of the Organization of American States* (1970).

⁷² Ver *supra* número 13. ARTAZA-ROUXEL: *El principio de no intervención y el caso dominicano*, 169 (Embajada de Chile, 1965).

excedido, y que sus recomendaciones constituirían un endoso multilateral a la intervención estadounidense. La delegación mexicana explicó el voto de su Gobierno de la manera siguiente:

Nuestras abstenciones y votos negativos se deben interpretar como una consecuencia lógica y natural de acuerdo con la posición asumida por mi Gobierno, basada... en nuestra adhesión firme, estricta y consistente a las normas fundamentales de la [OEA], que en el análisis final no son sino las que se relacionan con el principio de autodeterminación... y su corolario inescapable, la no intervención⁷³.

El delegado especial de Uruguay respaldó la posición de México.

Los Estados Unidos y la OEA

Después del desembarco inicial de los infantes de Marina en la República Dominicana el 28 de abril de 1965, los Estados Unidos concentraron sus esfuerzos en obtener la presencia y participación de la OEA en la República Dominicana. Una gran importancia le fue asignada al endoso multilateral de la OEA por su intervención unilateral. En sus esfuerzos, los Estados Unidos se concentraron en la creación de una Fuerza de Paz Interamericana, la cual había de servir como instrumento para obtener el cese de hostilidades y la formación de un Gobierno interino. A través de un período de más de cuatro meses—desde el desembarco de tropas, a finales de abril, hasta la toma de poder por el Gobierno interino, a principios de septiembre—, los EE. UU. siguieron su política dominicana a través de la OEA, en cooperación con la OEA, y en algunos casos independientemente de la Organización de Estados Americanos, aunque funcionando bajo su nombre.

La OEA se envolvió casi inmediatamente: el embajador Ellsworth Bunker, presidente del Consejo de la OEA, convocó una reunión especial para discutir la situación dominicana, la cual se llevó a cabo, en sesión cerrada, la mañana del 29 de abril. En la dicha reunión los miembros del Consejo fueron informados del desarrollo de la situación en la República Dominicana por los embajadores Bunker y Bonilla, de la República Dominicana. Se acordó enviar un mensaje al nuncio papal en ese país, monseñor Emanuel Clarizio, solicitándole que le informara a la OEA de «la situación en ese país y los prospectos de lograr un cese de fuego»⁷⁴. En una sesión posterior,

⁷³ PAU: *Acta de la Sexta Sesión Plenaria*, 3-4 (1965), Doc. 56 Rev.

⁷⁴ *Oas Chronicle*, 1 (1965).

que tuvo lugar hasta pasada la medianoche, el Consejo de la OEA aprobó una resolución chilena de convocar una Reunión de Consulta de Ministros Extranjeros el 1.º de mayo. Esta acción fue continuada—también después de media noche—por una declaración del embajador Bunker, en la cual presentó una explicación y justificación para el desembarco de tropas estadounidenses⁷⁵ e introdujo una resolución proponiendo un cese de fuego⁷⁶. (La resolución fue aprobada, pero los opositores de la intervención norteamericana—Chile, México, Uruguay y Venezuela—se abstuvieron de votar.)

El Consejo de la OEA llevó a cabo otra sesión en la tarde del 30 de abril para responder a una comunicación enviada por el nuncio papal. Trabajando bajo las bases del reporte de monseñor Clarizio y de una petición enviada por la facción «constitucional» al efecto de que el secretario general de la Organización de Estados Americanos, doctor José A. Mora, se nombrara como mediador en la República Dominicana, la OEA autorizó la ida del secretario general a la República Dominicana. Más tarde, ese mismo día, Mora se trasladó a ese país. Esta acción estableció la «presencia» inicial de la OEA en la República Dominicana.

Al mismo tiempo que el Consejo de la OEA se reunía en sesión especial, los EE. UU. iniciaron la política de enviar sus propios mediadores como representantes especiales del presidente a la República Dominicana. El primero de ellos fue el señor John Bartlow Martin, previo embajador estadounidense a la República Dominicana. Su función consistió en facilitar el proceso de llegar a un acuerdo, asistiendo al embajador Bennett a establecer contacto con las fuerzas «constitucionales».

La Primera Sesión Plenaria de la Décima Reunión de Ministros Extranjeros se convocó en la mañana del 1.º de abril. Una mayoría de los delegados allí presentes establecieron las opiniones de sus respectivos Gobiernos en cuanto a la amenaza que la crisis dominicana había posado para la Organización de Estados Americanos. Casi todos los delegados enfatizaron los principios básicos del sistema regional, especialmente el de no intervención y autodeterminación, e indicaron su aprobación de que un Comité investigador de la OEA se formara. Algunos estaban sumamente disgustados con el desembarco de tropas de los EE. UU. Los delegados especiales de Chile, México, Uruguay y Venezuela acusaron a los EE. UU. de «intervención unilateral» y de violar los artículos 15 y 17 de la Carta de la OEA. El embaja-

⁷⁵ 53 *DSB*, 739-41 (1965).

⁷⁶ *Id.*, 741.

dor Bunker, delegado especial de los EE. UU., en lenguaje autocontradictorio, negó el que los EE. UU. hubieran recurrido a la intervención y continuó declarando que, debido a la situación dominicana, «las aspiraciones legítimas del pueblo dominicano... por el progreso, democracia y justicia social estaban en peligro, así como los principios del sistema interamericano»⁷⁷. Luego hizo los siguientes comentarios sobre una Fuerza de Paz Interamericana:

... mi Gobierno se apesadumbra de que no haya habido una fuerza interamericana disponible para responder a la petición de las autoridades y las necesidades del pueblo dominicano, y para la protección de las vidas y seguridad de otras naciones. Mi Gobierno acogería con regocijo la formación de una fuerza, como tal, prontamente⁷⁸.

Más tarde, ese mismo día, los delegados especiales se reunieron como Comité General y consideraron la creación de un Comité investigador. Un número de resoluciones fueron presentadas, algunas censurando la política dominicana de los EE. UU., y el embajador Bunker reintrodujo su resolución previa proponiendo la formación de un Comité investigador. Posteriormente, México y Chile presentaron sus resoluciones críticas. La resolución de México reafirmaba el principio de la no intervención y presionaba a los Estados Unidos para que evacuaran sus tropas de la República Dominicana⁷⁹; la resolución de Chile pedía a los EE. UU. que evacuaran sus tropas inmediatamente que su «misión humanitaria» se llevara a cabo y el que observara una «neutralidad absoluta» vis-a-vis las facciones militantes⁸⁰. El embajador Bunker presentó entonces otra resolución declarando que:

... Los principios a los cuales todos nos hemos suscrito—y mi país no flaquea en su devoción a los principios bosquejados en la Carta y el Tratado de Río—han sido reestablecidos varias veces...⁸¹

La resolución proveía:

OTRAS RESOLUCIONES (Décima Reunión de Ministros)

1. Pedir a los Gobiernos de los Estados americanos que estén capacitados para hacerlo que contribuyan una cuota determinada de su fuerza militar, naval y aérea al Comité de Consultación, de manera que sea posible ayudar al Comité a cumplir la misión que se le ha encargado.

⁷⁷ PAU: *Acta de la Sesión Plenaria de Apertura*, 9 (1965).

⁷⁸ *Id.*, 10.

⁷⁹ *Id.*, 5-6

⁸⁰ *Id.*, 7.

⁸¹ *Id.*, 10.

Decide continuar en sesión para de esta manera mantener la situación bajo revisión, recibir los reportes y recomendaciones del Comité y, a través de esta información, dar los pasos necesarios para facilitar la restauración rápida de un Gobierno constitucional... y la retirada de fuerzas extranjeras⁸².

Una nueva propuesta para una resolución fue aprobada por un voto de 19 a cero (con una abstención)⁸³, después de prolongada discusión. El Comité investigador creado por la resolución aprobada consistía de cinco miembros, representantes de Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Panamá. Estos se trasladaron a la República Dominicana el 2 de mayo.

Fue durante la Tercera Sesión Plenaria del 6 de mayo que la resolución controversial para crear una Fuerza de Paz Interamericana fue presentada. Tal como había sido recomendada por el Comité investigador en su segundo mensaje, en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la propuesta de la resolución que apoyaba la creación de una Fuerza de Paz fue presentada por las delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela. La resolución estipulaba, en parte, que: «La formulación de una fuerza interamericana significará *ipso facto* la transformación de las fuerzas presentes en territorio dominicano en otra fuerza que no sea la de un solo Estado..., sino de una organización interestatal [la OEA]...»⁸⁴. La resolución fue aprobada por un margen de 14 a 5 (con una abstención, Venezuela)⁸⁵. Cada uno de los delegados disidentes explicó su posición. Los delegados de México y Chile estuvieron particularmente deseosos de enfatizar su empeño en el principio de la no intervención y en su oposición a la intervención estadounidense. Ellos habían entregado votos negativos debido a que se negaron consistentemente a «legalizar» los «actos unilaterales» y la «acción unilateral» de los EE. UU.⁸⁶.

En el primer reporte de la Sesión Plenaria de la Reunión de Ministros del 7 y 8 de mayo, el Comité investigador indicó que generalmente había tenido éxito en su cometido. Sin embargo, hubo alguna controversia en la Sexta Sesión Plenaria, del 10 de mayo, en cuanto a la continuación del Comité investigador. La resolución que proponía una autoridad uniforme para la Fuerza Interamericana tanto como la continuación del Comité investiga-

⁸² *Id.*

⁸³ *Id.*, 18.

⁸⁴ PAU: *Resolutions approved by the Tenth Meeting of Consultation... as of June 2 1965*, p. 3 (1965).

⁸⁵ PAU: *Acta de la Tercera Sesión Plenaria*, 2 (1965).

⁸⁶ PAU: *Acta de la Tercera Sesión Plenaria*, 3-5 (1965).

dor fue aprobada con los 14 votos necesarios. Una vez más, cinco países se opusieron—Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay—(Venezuela no votó)⁸⁷. Los que se opusieron a la resolución reiteraron sus argumentos del 6 de mayo, cuando se opusieron a la creación de una Fuerza de Paz Interamericana, enfatizando los principios de la no intervención y autodeterminación.

En la Decimotercera Sesión Plenaria, del 22 de mayo, una resolución fue aprobada, en la cual se le hizo la petición a Brasil y a los EE. UU. de asignar, respectivamente, al comandante y vicecomandante de la Fuerza de Paz Interamericana⁸⁸. Esta resolución fue aprobada por 14 votos contra 4 (Chile, Ecuador, México y Perú), con dos abstenciones⁸⁹. En el curso de los comentarios que siguieron a la votación el embajador Bunker reiteró su posición del 6 de mayo acerca de la creación de una Fuerza de Paz Interamericana. Al siguiente día, el acta estableciendo la Fuerza Interamericana y Comando Unido fue firmada por el secretario general y los jefes de los contingentes nacionales de que podía disponer la OEA⁹⁰.

La transformación de una fuerza y un comando estadounidense a una fuerza perteneciente a la OEA ocurrió a finales de mayo. Los EE. UU. habían triunfado en su objetivo principal: el endoso *ex post facto* de la Organización de Estados Americanos a la política estadounidense en la República Dominicana; su intervención unilateral se había convertido en multilateral. Desde el desembarco inicial de 400 infantes de Marina, el 28 de abril, los Estados Unidos habían aumentado las tropas a un número aproximado de 23.000, bajo el mando del teniente general Bruce Palmer, Jr. Los Estados Unidos comenzaron a evacuar algunas de sus tropas—los infantes de Marina en primer orden—coincidiendo con la llegada de algunos contingentes nacionales de América Latina. Bajo las bases de la resolución del 22 de mayo, en la Décima Asamblea de Ministros, al general Hugo Panasco Alvim se le nombró comandante y al general Palmer vicecomandante de la Fuerza de Paz Interamericana. El comandante brasileño llegó a Santo Domingo y tomó el mando el 29 de mayo.

Es significativo el que la mayoría de los participantes y contribuidores de tropas latinoamericanas fueron aquellos que se encontraban bajo dictaduras

⁸⁷ PAU: *Acta de la Sexta Sesión Plenaria*, 2 (1965).

⁸⁸ PAU: *Acta de la Decimotercera Sesión Plenaria*, 3-6 (1965).

⁸⁹ *Id.*, 4-6.

⁹⁰ PAU: *Informe del secretario general*, 10-3 (1965).

militares. Un porcentaje relativamente bajo de las tropas que constituían la Fuerza de la Paz eran latinoamericanas. El 3 de julio, los contingentes nacionales en la Fuerza contaban con los siguientes elementos⁹¹:

Brasil: 1.115 soldados, infantes de Marina y oficiales.

Costa Rica: 20 policías.

El Salvador: 3 oficiales.

Honduras: 250 tropas del Ejército.

Nicaragua: 164 tropas del Ejército.

Paraguay: 183 tropas del Ejército.

Estados Unidos: 10.900 tropas.

Además de la ausencia conspicua de contribuciones por parte de Argentina, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, el total de contribuciones latinoamericanas a la Fuerza de la Paz ascendieron a un 14 por 100. Este por ciento aumentó levemente después que los EE. UU. redujeron el tamaño de su contingente. Sin embargo, con la excepción de Brasil, la representación latinoamericana fue mayormente mínima.

A comienzos de junio, dos agencias subalternas de la OEA tomaron parte activa en la situación dominicana. Ellas fueron la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹², un órgano regular, y el Comité *Ad Hoc*, el cual fue creado especialmente por la Décima Asamblea de Ministros de Relaciones Exteriores y el cual fue instrumental en la aceptación de un Gobierno interino. Los EE. UU. tuvieron representación en cada agencia y tuvieron una influencia considerable en las labores llevadas a cabo.

De acuerdo con las peticiones presentadas en mayo por el Gobierno Constitucional del coronel Caamaño, el Gobierno de Reconstrucción Nacional del general Imbert y del secretario general, Mora, de la OEA, los siete miembros que constituían la Comisión de Derechos Humanos condujeron una investigación en la República Dominicana por dos semanas, entrevistando a los líderes de ambas facciones, visitando prisioneros y entrevistando prisioneros en Santo Domingo, al igual que en otras partes del país. Una semana después que la Comisión había comenzado su trabajo, fue exitosa en hacer convenir, tanto al Gobierno Constitucional como al Gobierno de la Recons-

⁹¹ *Oas Chronicle*, 5 (1965).

⁹² Para una investigación completa, ver SCHREIBER Y SCHREIBER: «The Inter-American Commission on Human Rights in the Dominican Crisis», 22 *International Organization* (en adelante *Int'l. Organiz.*).

trucción Nacional, en firmar una declaración «respetando la Declaración Americana de Obligaciones y Derechos del Hombre», de 1948, y el cooperar con la Comisión⁹³.

Las conclusiones del informe de la Comisión indicaron que había pocas violaciones a los derechos del hombre de parte de los contendientes o que esas violaciones habían sido encubiertas ante la Comisión. No hay duda de que la última conclusión fue acertada. La conclusión principal decía que: «El hacinamiento en algunas celdas de las prisiones; bajo la autoridad del Gobierno de Reconstrucción Nacional, fue la escena más negativa observada por la Comisión en su viaje...»⁹⁴. El presidente de la Comisión recomendó en el informe el que «una representación de la Comisión se mantuviera continuamente en ese país»⁹⁵. Esta sugerencia fue llevada a cabo inmediatamente.

Relacionado directamente con la labor de la Comisión de Derechos Humanos estaba un proyecto especial, dirigido por tres criminólogos hispano-americanos. Actuando según las bases de la información ofrecida por la Comisión, concerniente a las ejecuciones y atrocidades traídas a la atención del Comité *Ad Hoc* (a ser discutido más tarde) y del secretario, Mora, el secretario pidió una investigación conducida por tres criminólogos, los cuales constituirían el Comité de Asistencia Técnica⁹⁶. El Comité comenzó sus labores en Santo Domingo el 18 de junio, continuó trabajando durante ese mes y presentó su informe al secretario, Mora, el 7 de julio. En el curso de la investigación sobre las ejecuciones y atrocidades, conducida por el Comité, éste visitó los lugares de ejecución, exhumó varios cadáveres e hizo llevar a cabo varias autopsias para determinar la causa de muerte; examinó huesos ya incinerados y entrevistó a oficiales y soldados que se encontraban en la vecindad próxima durante las ejecuciones, la cual estaba bajo el control *de facto* de las fuerzas del general Imbert.

Los criminólogos, a pesar de experimentar dificultades durante la investigación, llegaron a conclusiones que indicaban y establecían la complicidad del Gobierno de Reconstrucción Nacional, ya que las ejecuciones se llevaron

⁹³ PAU: Inter-American Commission on Human Rights, *Situation Regarding Human Rights in the Dominican Republic*, 5-6 (1965).

⁹⁴ *Id.*, 20.

⁹⁵ *Id.*, 22.

⁹⁶ Los criminólogos fueron los doctores Jorge Avendano, del Perú; Alfonso Quiroz y Daniel Schweitzer, de Chile.

a cabo en áreas que estaban bajo su control absoluto. Disculpando al Gobierno Constitucional de los cargos de que se le había acusado en cuanto a atrocidades perpetradas, el informe del Comité señalaba que: «El Gobierno Constitucional no tiene los medios de llegar a los locales de ejecución indicados. Está limitado a una porción de territorio estrecha por la Fuerza de Paz Interamericana, el río Ozama y el mar, en el extremo sureste de la capital»⁹⁷. Las conclusiones principales señaladas por el informe del Comité debilitaron definitivamente el caso que los EE. UU. habían dirigido en contra del Gobierno del coronel Caamaño y sus fuerzas⁹⁸.

La segunda agencia de la OEA que hizo su entrada en la escena dominicana y la cual tenía representación estadounidense fue el Comité *Ad Hoc*, el cual fue especialmente creado para romper el estancamiento y negociar un acuerdo. Fue a través de este Comité y en su apoyo que los EE. UU. jugaron un papel predominante en lograr un acuerdo y establecer un Gobierno provisional. Los EE. UU. no sólo tomaron la iniciativa en establecer el Comité y en formular las disposiciones para un acuerdo, sino que ejercieron una presión considerable, tanto política como económica (especialmente en contra del general Imbert), para atraer a las dos fuerzas contendientes a ese punto de vista.

En la Sesión Plenaria Decimocuarta, del 2 de junio, una resolución fue aprobada, la cual creaba un Comité *Ad Hoc*, compuesto por tres miembros, para continuar la labor de la Décima Reunión de Ministros en la República Dominicana⁹⁹. El próximo día el Comité *Ad Hoc* se marchó a la República Dominicana, después que Ramón de Clairmont Dueñas, de El Salvador; Ilmar Penna Marinho, de Brasil, y Ellsworth Bunker, de los EE. UU., fueron nombrados miembros. Luego de explorar las alternativas que podrían poner fin a la lucha político-militar, el Comité decidió que el mejor acercamiento—probablemente el único que sería aceptable—sería el llevar a cabo elecciones generales. Con este objetivo en mente, el Comité preparó y entregó el 10 de junio la «Declaración del Pueblo Dominicano», para que fuera considerada. La Declaración hacía seis proposiciones, cinco de las cuales estipulaban:

- 1) El llevar a cabo elecciones generales con la supervisión de la [OEA] dentro de un período de seis meses...

⁹⁷ PAU: *Report on Atrocities Committed in Santo Domingo...*, 6 (1965).

⁹⁸ *Id.*, 17-9.

⁹⁹ PAU: *Informe del secretario general*, 21-2 (1965).

- 2) La oportunidad de regresar extendida a los líderes de partidos políticos democráticos...
- 3) El fin inmediato de lucha armada...
- 4) La entrega de armas en manos de la población civil a la [OEA].
- 5) La formación de un Gobierno provisional, el cual llevará a cabo elecciones, y la preparación de un Acta Constitucional, la cual serviría como Carta Provisional...¹⁰⁰

Aunque ninguna de las facciones aceptó las propuestas, éstas sirvieron como base de discusiones, que finalmente condujeron a un acuerdo.

Durante el mes de julio hubo discusiones y negociaciones prolongadas entre el Comité *Ad Hoc*, encabezado por el embajador Bunker, y el coronel Caamaño y el general Imbert. La mayor dificultad en formular un acuerdo residió alrededor de la composición del Gobierno provisional, especialmente la persona que lo dirigiera. Estaba claro que la única persona aceptable a ambos bandos tendría que ser un «moderado». La persona que mejor se adaptaba a esta descripción era el ex diplomático doctor Héctor García-Godoy, quien fue aceptado finalmente como presidente provisional.

Las negociaciones se continuaron dentro de un marco difícil, sobre todo cuando se discutieron los términos de las actas finales, y finalmente, el 9 de agosto, el Comité *Ad Hoc* presentó una nueva propuesta para concluir un acuerdo, el cual proponía las bases para un acuerdo final. La nueva propuesta se llamó el «Acta de Reconciliación Dominicana»¹⁰¹. Esta acta establecía un Gobierno provisional y al doctor García-Godoy como presidente, la reincorporación de las unidades del ejército «constitucional» en las fuerzas armadas, una amnistía general y el desarmamento de civiles, haciendo responsable al Gobierno Constitucional de coleccionar armas en manos de civiles en aquellas áreas bajo su jurisdicción. Después de varias negociaciones, el «Acta de Reconciliación Dominicana» fue aceptada el 31 de agosto.

El 3 de septiembre, luego de más cuatro meses en que la crisis dominicana había comenzado y los EE. UU. habían desembarcado tropas, el Gobierno provisional y su presidente, García-Godoy, asumieron el poder en preparación para unas elecciones generales. A este acontecimiento siguió la promesa del secretario general, Mora, de que la OEA garantizaría el bienestar de la República Dominicana y que ambos, el Comité *Ad Hoc* y

¹⁰⁰ 1 *Oas Chronicle*, 19 (1965).

¹⁰¹ *Id.*, 20-2.

la Fuerza de Paz Interamericana seguirían operando en ese país hasta la inauguración de un Gobierno electo¹⁰².

El acuerdo final de la guerra civil dominicana y la formación de un Gobierno provisional, el cual fue sólo un *modus vivendi*, fue facilitado por los esfuerzos múltiples y frecuentemente poco coordinados de la OEA (el Comité Investigador, el secretario general, la Fuerza de Paz, la Comisión de Derechos Humanos y el Comité *Ad Hoc*), el nuncio papal, las Naciones Unidas (a ser examinado en la próxima sección) y los EE. UU. Es claro, sin embargo, que los Estados Unidos jugaron el papel dominante en los tratos y negociaciones que finalizaron la guerra civil exitosamente y que proveyeron un Gobierno provisional.

Los EE. UU. y las Naciones Unidas

El papel que asumieron las Naciones Unidas durante la crisis dominicana de 1965 no tenía precedente y suscitó un número de interrogantes acerca de las relaciones entre el universalismo (las Naciones Unidas) y el regionalismo (la OEA). Un aspecto de la situación que presentó matices interesantes fue la inhabilidad de los EE. UU. de mantener a las Naciones Unidas fuera de la República Dominicana y así mantener el monopolio regional (OEA)¹⁰³. Anteriormente, las Naciones Unidas no habían hecho más que debatir crisis hemisféricas —Guatemala en 1954, la República Dominicana en 1960 y Cuba en 1962—. Sin embargo, durante los meses de mayo, junio y julio el Consejo de Seguridad llevó a cabo veintiocho sesiones sobre la República Dominicana. Además de los miembros permanentes y de los temporales, el Consejo de Seguridad permitió participar al representante del Gobierno Constitucional Dominicano y del Gobierno de Reconstrucción Nacional. En estas sesiones la política de los EE. UU. en la República Dominicana fue criticada y opuesta por Cuba, Francia, Jordania, la Unión Soviética, Uruguay y el representante de la Junta Militar. Sin embargo, el aspecto más significativo de la participación de las Naciones Unidas fue el despacho en mayo

¹⁰² Las elecciones se llevaron a cabo el 1 de junio de 1966, y el candidato del Partido Reformista, el doctor Joaquín Balaguer, fue elegido, triunfando sobre Juan Bosch, el candidato del PRD. El doctor Balaguer fue inaugurado el 1 de julio para comenzar su término de cuatro años—fue reelecto en 1970—y los últimos vestigios de la Fuerza de Paz se retiraron a fines de septiembre.

¹⁰³ Para una buena exposición, ver BARON: «The Dominican Republic Crisis of 1965: A Case-Study of the Regional Versus the Global Approach to International Peace and Security», 3 Cordier (ed.), *Columbia Essays in International Affairs*, 1-37 (1968).

de un asesor militar y un representante militar a la República Dominicana por el secretario general. Estos dos oficiales, en compañía de una oficina de las Naciones Unidas, se hicieron miembros permanentes en el proceso pluralístico de obtener un cese de fuego y negociar un tratado. Operaron independientemente en algunas ocasiones, pero en cooperación la mayoría de las veces con la Secretaría General de la OEA, el nuncio papal, el Comité Investigador, la Comisión de Derechos Humanos y el Comité *Ad Hoc*. Los Estados Unidos aumentaron sus críticas acerca de las actividades de los representantes del secretario general en Santo Domingo, y especialmente de sus informes críticos a las Naciones Unidas, los cuales indicaban «parcialidad» de parte de los EE. UU. hacia la facción del general Imbert.

La petición de la Unión Soviética de una sesión de emergencia sobre la intervención de los EE. UU. en la República Dominicana trajo como reacción la primera de dieciséis sesiones el 3 de mayo, llevadas a cabo por el Consejo de Seguridad en ese mes. Al representante cubano, Fernando Alvarez Tabio, le fue permitido participar en la discusión. El señor Nikolai Fedorenko, de la Unión Soviética, acusó a los EE. UU. de interferir en los «asuntos internos», violando así la «soberanía» y cometiendo un «acto de agresión» en contra de la República Dominicana. También acusó a los Estados Unidos de violar los «principios universalmente reconocidos por el derecho internacional» y la Carta de las Naciones Unidas, en especial el segundo artículo, cuarto párrafo, que estipula que «todos los miembros se abstendrán en sus relaciones internacionales de amenazar o utilizar la fuerza en contra de la integridad o independencia política de cualquier Estado...», así como el séptimo párrafo, que declara que «la presente carta no contiene ninguna estipulación que autorice a las Naciones Unidas a intervenir en materias que se encuentran esencialmente dentro de la jurisdicción doméstica de cualquier estado...». Fedorenko sostuvo la justificación norteamericana sobre la base humanitaria como una «excusa», y que la intervención había tomado lugar sin la aprobación de la OEA ¹⁰⁴.

El embajador Adlai E. Stevenson, de los Estados Unidos, le respondió señalando las intervenciones soviéticas, y luego presentó la posición estadounidense. El se refirió al deterioro de ley y orden, la admisión del Gobierno dominicano y sus oficiales políticos de su incapacidad para proteger las vidas de nacionales extranjeros, y su petición explícita de que los EE. UU. enviaran

¹⁰⁴ *New York Times*, 4 de mayo de 1965; 2 *Un Monthly Chronicle*, 3-4 (1965).

tropas para proteger las vidas americanas. También indicó que «lo que había sido inicialmente un movimiento democrático había sido adoptado por «líderes comunistas» y, haciendo mención del discurso pronunciado por el presidente Johnson el 2 de mayo, declaró: «Las naciones americanas no permitirán el establecimiento de otro Gobierno comunista en el hemisferio occidental»¹⁰⁵. El señor Stevenson continuó su refutación a las acusaciones soviéticas, haciendo referencia a dos artículos de la Carta de las Naciones Unidas, los cuales indican:

Los que participan en cualquier disputa, la continuación de la cual puede hacer peligrar el mantenimiento de la paz internacional y de su seguridad, deben, antes que nada, buscar una solución por negociación [etc.]..., recurrir a agencias regionales o tratados... [artículo 33]. Nada en el capítulo en cuestión impide la existencia de medidas regionales o agencias para tratar con aquellos asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y seguridad internacional que sean apropiadas para la toma de acción regional, en tanto que esas medidas o agencias y sus actividades sean consistentes con los propósitos y principios de las Naciones Unidas [artículo 52].

En la misma sesión el representante de Cuba respaldó la denuncia soviética de los EE. UU. en palabras similares, y los representantes de Francia y Jordania indicaron su oposición en un lenguaje más comedido. El representante uruguayo, Carlos María Velázquez, atacó críticamente la «doctrina Johnson», declarando:

Tal como la doctrina Monroe y los corolarios de Olney y Theodore Roosevelt, la doctrina Johnson fue sólo una declaración política que expresa las opiniones unilaterales de los Estados Unidos. No fue ni una declaración jurídica ni una doctrina americana en el significado original y concreto de la palabra¹⁰⁶.

Luego habló respaldando la competencia del Consejo de Seguridad en la República Dominicana.

Desde la celebración de la primera sesión del Consejo de Seguridad el 3 de mayo hasta la reunión del 14 de mayo, cuando una resolución conjunta fue finalmente aprobada, hubo numerosos debates acerca del papel apropiado tanto de la OEA como de las Naciones Unidas. La controversia giró alrededor de varias resoluciones, siendo la más crítica aquella introdu-

¹⁰⁵ *Id.; id.*, 4-5.

¹⁰⁶ 2 *Un Monthly Chronicle*, 6 (1965).

cida por el representante soviético, quien condenó a los EE. UU. e invocó la evacuación inmediata de sus tropas de la República Dominicana. Durante los debates y negociaciones hacia una solución aceptable, el representante de los EE. UU. se opuso terminantemente a las resoluciones de la Unión Soviética y de Uruguay, y habló a favor de la OEA en la crisis dominicana. Finalmente, una resolución aceptable sometida por el representante de Jordania fue adoptada unánimemente. La resolución estipulaba que:

EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Seramente preocupado por los graves sucesos en la República Dominicana,

- 1) *Pide* un cese de fuego riguroso.
- 2) *Invita* al secretario general a enviar, como medida urgente, un representante a la República Dominicana con el propósito de que informe al Consejo de Seguridad sobre la situación actual.
- 3) *Suplica* a todos los interesados en la República Dominicana a cooperar con el representante del secretario general para efectuar su tarea¹⁰⁷.

El mismo día que se aprobó la resolución el secretario general, U Thant, anunció que estaba mandando esa noche un grupo encabezado por su consejero militar, el general de División Indar Jit Rikhye, del ejército hindú, a la República Dominicana. El secretario general seleccionó como su representante a la República Dominicana a José Antonio Mayobre, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina¹⁰⁸, quien partió a Santo Domingo el 17 de mayo. Al día siguiente, el señor Mayobre comenzó a ejercer la función controversial que se le había asignado y que habría de continuar durante ese verano con ayuda ocasional del general Rikhye.

El señor Mayobre sostuvo una conferencia de prensa en Santo Domingo el 18 de mayo, en la cual declaró que el general Imbert estaba en contra de un cese de fuego, debido a que estimaba que sus fuerzas militares eran superiores a las del coronel Caamaño. También informó sobre las acusaciones que las fuerzas «rebeldes» le imputaban a los Estados Unidos, en el sentido que este país estaba permitiendo a las fuerzas antirrebeldes aproximarse al triunfo para, de esta manera, ejercer presión sobre las fuerzas «rebeldes» y forzarlas a aceptar la propuesta de un Gobierno de coalición. El re-

¹⁰⁷ 53 DSB, 885 (1965).
¹⁰⁸ S/6358.

presentante del secretario general caracterizó la situación política de la manera siguiente:

... un paralelogramo compuesto por cinco fuerzas muy desiguales. Estas son: 1) la presencia militar y diplomática de los EE. UU. ; 2) el movimiento revolucionario bajo el coronel Francisco Caamaño; 3) la Junta Militar Contrarrevolucionaria bajo el general Antonio Imbert Barreras, cuya mano derecha, el general Elías Wessin y Wessin, es el comandante de la base aérea San Isidro; 4) la Organización de Estados Americanos; 5) las Naciones Unidas ¹⁰⁹.

El segundo informe del Comité Investigador de la OEA, sometido durante la Novena Sesión Plenaria, declaraba que la «presentación de un nuevo procedimiento internacional en el problema dominicano» era tal, que «comprometía e interfería en el cometido del Comité Investigador» y que tal interferencia era de particular interés, ya que «era la primera vez que una interferencia de esa naturaleza se había registrado entre las Naciones Unidas y nuestra organización regional... la OEA» ¹¹⁰. El Comité citó el segundo párrafo del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas: «Los miembros de las Naciones Unidas, iniciando tales arreglos o responsables por tales agencias han de agotar todos los recursos para lograr acuerdos pacíficos en disputas locales, a través de arreglos regionales o por aquellas agencias regionales antes de referirlos al Consejo de Seguridad.» El Comité expresó «sorpresa» de que la sesión del 14 de mayo del Consejo de Seguridad había tenido lugar debido a la petición de uno de los litigantes dominicanos ¹¹¹. El informe criticaba además otros aspectos del papel de las Naciones Unidas en la República Dominicana:

... Es esencial el enfatizar que las Naciones Unidas comenzaron un procedimiento tan importante sin fijarse en las serias consecuencias que este paso conllevaría en perjuicio de una acción iniciada por una agencia regional. Al mismo tiempo, el Comité hizo mención de la presencia de miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas en Santo Domingo antes de la llegada de un emisario especial del representante del secretario general [de las Naciones Unidas]... Esta presencia de las Naciones Unidas tuvo un efecto político innegable... Se podría decir que con la intervención de las Naciones Unidas el progreso de las negociaciones del Comité Investigador Especial se obstruyó ¹¹².

¹⁰⁹ SENATE, COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS: *Background Information Relating to the Dominican Republic*, 89th Congress, 1st Session 30 (1965).

¹¹⁰ PAU: *Second Report of the Special Committee*, 30 (1965).

¹¹¹ *Id.*, 14.

¹¹² *Id.*

En las conclusiones del segundo informe el Comité enfatizó la acción simultánea de dos organizaciones internacionales en el mismo caso sugiriendo la posibilidad de un conflicto jurisdiccional y pidió al Consejo de Seguridad «suspender toda acción hasta que los procedimientos regionales se hubieran probado según el segundo párrafo del artículo 52»¹¹³.

En esa misma fecha el Consejo de Seguridad estudió el informe, y el representante del Gobierno Constitucional, Rubén Brache, negó que las vidas de nacionales extranjeros hubieran estado amenazadas o el que los comunistas controlaran la revolución. Atacó la intervención estadounidense y la hizo responsable de haber causado derramamiento de sangre, ya que la intervención había evitado una victoria por parte de las fuerzas del coronel Caamaño. El señor Broche continuó sus argumentos y aseveró que a la OEA le falta capacidad para manejar la situación dominicana¹¹⁴. Su antagonista, Guaroa Velázquez, miembro del Gobierno Nacional de Reconstrucción Nacional, objetó el que no se le había considerado como representante de la República Dominicana. Sostuvo que las fuerzas del general Imbert evitaban un golpe comunista, estaban respaldadas tanto por el pueblo como por las fuerzas armadas, y ejercían control *de facto* tanto en el país como sobre el Gobierno.

En una sesión llevada a cabo el siguiente día, el embajador Stevenson instó a los miembros del Consejo de Seguridad a considerar la relación entre la OEA y las Naciones Unidas, la cual estaba «en peligro» de ser alterada. Afirmó que el representante del secretario general tenía sólo la autoridad «de informar y lograr la suspensión humanitaria de hostilidades»; sin embargo, las actividades del representante en la República Dominicana «han producido tirantez institucional»¹¹⁵. El próximo día, el 21 de mayo, el embajador Stevenson introdujo una resolución para «asegurar la coordinación entre la OEA y las Naciones Unidas». Basó su resolución en una que había sido aprobada la noche anterior por la Reunión de Ministros de la decimoprimera Sesión Plenaria de la OEA, que instruía al secretario general de la OEA que «coordinara» sus objetivos con los del señor Mayobre¹¹⁶.

El 20 de mayo el Consejo de Seguridad consideró una resolución presentada por Francia con el fin de convertir la tregua dominicana en un cese

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ 2 *Un Monthly Chronicle*, 8-9 (1965).

¹¹⁵ 53 *DSB*, 917 (1965).

¹¹⁶ PAU: *Acta de la Undécima Sesión Plenaria*, 45-6 (1965).

de fuego permanente. Durante la discusión acerca de la resolución, la cual los EE. UU. no endosaron, el embajador Stevenson presentó seis principios que debían ser parte de una «relación apropiada» entre las Naciones Unidas y la OEA. Aunque la mayoría de los puntos habían sido subrayados anteriormente, el segundo principio tocaba la autorización de coacción por el Consejo de Seguridad, tal como se indica en el artículo 53 («No se llegará a la coacción bajo los acuerdos regionales... sin la autorización del Consejo de Seguridad.»). «Sin embargo, en la República Dominicana —sostuvo el señor Stevenson— la [OEA] no tomó la clase de acción que requeriría la aprobación del Consejo de Seguridad»¹¹⁷. Concluyó su exposición explicando que los EE. UU. se abstendrían ante la resolución de Francia debido a que «la resolución no fomenta la actividad regional que el artículo 52, tercer párrafo, de la Carta prescribe al Consejo a llevar a cabo»¹¹⁸.

La posición de los EE. UU. fue respaldada por medio de una carta que se trajo a la atención del Consejo de Seguridad el 3 de junio. La carta, la cual se recibió el 25 de mayo, estaba firmada por trece miembros de la OEA —Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú¹¹⁹. La carta subrayaba la prioridad de organizaciones regionales de acuerdo con el artículo 52, tercer párrafo de la Carta, y mantenía que esto «no impedía la coordinación de la acción de las Naciones Unidas y de la OEA para el sostenimiento de paz y seguridad»¹²⁰.

En la misma reunión, el embajador soviético, Fedorenko, una vez más, atacó a los EE. UU. por su intervención dominicana y sostuvo que los Estados Unidos estaban usando la OEA como cobijo para su propia política. Citó como evidencia la creación e implementación de la Fuerza de Paz Interamericana, la cual él caracterizó como una «acción de fuerza» y una que requería la autorización del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 53. El representante de los EE. UU., esta vez Charles W. Yost, explicó los propósitos de la Fuerza de Paz y negó que ésta fuera una «acción de fuerza» y de esta suerte una violación de la Carta. Enfatizó entonces los artículos 51 y 52 de la Carta¹²¹.

¹¹⁷ 53 *DSB*, 976 (1965).

¹¹⁸ *Id.*, 977.

¹¹⁹ S/6409.

¹²⁰ 2 *Un Monthly Chronicle*, 5 (1965). Para otra opinión pro-OEA, por el director del Departamento de Asuntos Legales en la PAU, ver GARCÍA AMADOR: «The Dominican Situation: The Jurisdiction of the Regional Organization», 27 *Américas*, 1-3 (1965).

¹²¹ 2 *Un Monthly Chronicle*, 5 (1965).

El 7 de junio el Consejo de Seguridad comenzó la discusión de una propuesta presentada por Francia, Jordania y Uruguay, a fin de expandir el mandato original del representante del secretario general en la República Dominicana. Durante el curso de la discusión los tres Estados que habían introducido la propuesta, y especialmente Uruguay, presentaron otra vez su oposición a la intervención militar de los EE. UU., y subrayaron la primacía de las Naciones Unidas. El señor Stevenson respondió en la reunión del 9 de junio, indicando su oposición a la propuesta, refiriéndose al artículo 52 de la Carta y desmintiendo el que una «acción de fuerza» viniera al caso. Utilizó la carta previa firmada por los trece miembros de la OEA para respaldar su caso y sostuvo que «no había razón para extender la comisión del señor Mayobre, excepto en el caso de que una gran necesidad lo exigiera»¹²².

La Unión Soviética, continuando su política de respaldar la primacía de las Naciones Unidas en la República Dominicana, presentó una nueva propuesta el 16 de junio. El señor Fedorenko recomendó el que el Consejo de Seguridad se trasladara a Santo Domingo como misión visitante, y sostuviera sesiones allí de manera que la crisis dominicana se manejara más eficazmente. El señor Yost, de los Estados Unidos, formuló un argumento en contra de la practicalidad de la sugerencia soviética, y este plan no tuvo gran éxito¹²³.

A petición del señor Cury, del Gobierno Constitucional, el Consejo de Seguridad reanudó su consideración de la situación dominicana el 20 de julio y se extendió hasta el 26 de ese mismo mes¹²⁴. El presidente del Consejo presentó los telegramas del señor Cury criticando a los EE. UU. y la Fuerza de Paz, y un importante informe del secretario general. El informe, redactado por el secretario general el 16 de julio, estaba basado en los informes del señor Mayobre, los cuales cubrían los hechos en la República Dominicana desde el 19 de junio hasta el 15 de julio. Además, el informe sobre las atrocidades, redactado por la Comisión de Asistencia Técnica, estaba también disponible. El señor Brache, representante de las fuerzas del coronel Caamaño, y el representante del general Imbert, el señor Velázquez, tanto como los representantes de la Unión Soviética (Platon Morozov) y de los Estados Unidos (Francis T. Plimpton), intercambiaron las acostumbradas acusaciones y réplicas sobre la intervención estadounidense.

¹²² *Id.*, 7.

¹²³ *Id.*, 8-10.

¹²⁴ 2 *UN Monthly Chronicle*, 10-15 (1965).

En suma, por los eventos descritos se ve que las Naciones Unidas fueron algo más que una «presencia»; aunque su papel fue subordinado, la mayoría de los miembros de la OEA, y especialmente los EE. UU., consideraron que usurpó las prerrogativas de la OEA. Durante las muchas reuniones del Consejo de Seguridad en los meses de mayo, junio y julio, la Unión Soviética trató de establecer la primacía de las Naciones Unidas sobre la OEA, mientras que los EE. UU. trató de establecer la prioridad contraria. Una manifestación de esta rivalidad fue el debate que se llevó a cabo sobre si una situación de coacción existió en la República Dominicana. Aunque los Estados Unidos fracasaron en mantener a las Naciones Unidas fuera de la República Dominicana, como lo habían hecho en previas crisis hemisféricas, este país, a nombre de la OEA, tuvo el papel más importante en las negociaciones que resultaron en un *modus vivendi*, la organización de un Gobierno provisional.

III. CONCLUSIÓN

La evidencia presentada en las páginas anteriores prueba de manera irrefutable que los EE. UU. intervinieron en la República Dominicana y que por esta razón su acción no sólo incomodó grandemente a aquellos segmentos de la sociedad mundial que propugnan un sistema efectivo de Derecho internacional y regional, sino que también debilitó y socavó el Derecho internacional e interamericano y la relación entre ellos. Que la acción de los Estados Unidos en la situación dominicana fue un ejercicio unilateral injustificable de fuerza militar¹²⁵ y no puede ser justificado en términos legales es cierto por las razones siguientes: 1), los EE. UU. recurrieron a una «intervención prematura», debido a que en ese momento no había contornos discernibles verdaderos de una crisis—no había «un peligro visible»¹²⁶; 2), la invitación a desembarcar tropas estadounidenses fue ingeniada y vino de una Junta Militar creada apresuradamente; 3), los EE. UU. intervinieron (segunda fase) en lo que era esencialmente una guerra civil¹²⁷; 4), la inter-

¹²⁵ Para estudiar una opinión que supone que no se puede llevar a cabo una distinción concreta entre «intervención legítima e ilegítima», ver MORGENTHAU: «To Intervene or Not to Intervene», 45 *Foreign Affairs*, 430 (1967).

¹²⁶ ROVERE: *New Yorker*, 204 (15 de mayo de 1965); DUPUY: *Supra* número 11, página 91, y HENKIN: «Force, Intervention and Neutrality in Contemporary International Law», Falk y Mendlovitz (eds.), 2 *The Strategy of World Order*, 340 (1966).

¹²⁷ El presidente Johnson justificó un aspecto de la intervención dominicana eliminando la distinción entre guerra civil y guerra internacional. Esto lo hizo en su discurso

vencción norteamericana en la guerra civil no fue «neutral», como se anunció, sino que atentó a prevenir la victoria pro-Bosch y a *facilitar* la victoria de la facción anti-Bosch¹²⁸, y 5), la seguridad nacional de los Estados Unidos no fue amenazada y, por lo tanto, el derecho de defensa propia no era pertinente.

Bajo el Derecho regional interamericano, la intervención de los Estados Unidos en la situación dominicana era un acto evidente de intervención unilateral. Tal como se aclaró en la introducción, la acción fue contraria a la piedra angular de la OEA—esto es, el principio de la no intervención—. Más específicamente, la acción estadounidense violó los artículos 15 y 17. Actuando contra lo estipulado en el artículo 15, el cual contiene una definición completa del principio de no intervención, los EE. UU. rechazaron la definición de intervención que sobre bases legales propuso la OEA. Además, la acción unilateral no estaba de acuerdo con la provisión establecida por la Carta de la OEA (artículo 19) o el Tratado de Río (artículo 6), sobre el principio de seguridad colectiva. Los EE. UU. solamente hicieron el esfuerzo mínimo para que la OEA actuara antes de desembarcar sus tropas. En cambio, los EE. UU. le pidieron a la OEA un endoso multilateral de su *fait accompli* unilateral¹²⁹.

de fines de mayo en la Universidad de Baylor: «En el mundo de hoy, cuando los enemigos de la libertad hablan de "guerras de liberación nacional", la antigua distinción entre "guerra civil" y "guerra internacional" ha perdido mucho de su significado.»

¹²⁸ El antiguo embajador Martin, *supra*, p. 707, dudaba sobre la política de «neutralidad» oficial, la cual criticó. Irónicamente, el grupo que tenía más derecho a la legitimidad y al apoyo del pueblo era el grupo opuesto a los EE. UU., y el grupo que había derrocado a un Gobierno popular en 1963 y se opuso a volver a llamar al presidente Bosch era el grupo respaldado por los EE. UU. Aunque la Administración de Johnson reconoció la *Junta* que derrocó a Bosch, y la cual se convirtió en un Gobierno favorecido por los EE. UU., y dirigido por Reid Cabral, no se hizo ningún esfuerzo por ayudar a Reid cuando éste fue derrocado por la facción pro-Bosch. De las dos facciones que tomaron parte en la guerra civil, aquella encabezada por el coronel Caamaño tenía el mejor caso *de jure*, mientras que la que encabezaba el general Imbert ejercía control *de facto* en las áreas rurales y la mayor parte de Santo Domingo, el local central de la guerra civil. Mientras los EE. UU. preferían la posición de Imbert, Francia y algunos otros países consideraban que se debía reconocer al grupo de Caamaño como el legítimo Gobierno dominicano y apoyaron el argumento en las Naciones Unidas de que el representante de este grupo debía ser el embajador dominicano. (México tomó una posición similar en la OEA.) Como resultado, la Junta Militar acogió con agrado la intervención estadounidense, especialmente en abril, mientras que el grupo «constitucional» se opuso.

¹²⁹ En octubre de 1965 el Departamento de Estado publicó un panfleto que solamente contenía citas del presidente Johnson, el secretario de Estado, Rusk, y el embajador a la OEA, Bunker. A la luz del papel tan predominante que tuvieron los Estados Unidos en la República Dominicana, la publicación llevaba el interesante título *The Dominican Crisis... The Hemisphere Acts* (pub. 7917, Inter-American Ser. 92, 1965).

En cuanto a las repercusiones políticas de la intervención estadounidense, especialmente el papel independiente que asumió en un principio, y después en cooperación con la OEA, ¿cuál es el futuro de las relaciones interamericanas y el sistema regional?¹³⁰ En primer lugar, la acción estadounidense provocó el que sus relaciones con ciertos países de Hispanoamérica sufrieran: por ejemplo, Chile, México y Uruguay, tres de los países más democráticos del continente. En segundo lugar, y de mayor importancia en términos de un sistema regional y del principio de no intervención, la intervención dominicana *debilitó* a la OEA. Aunque los EE. UU. crean—con bastante razón—que el principio de no intervención es o se está convirtiendo en una idea «anticuada» en relaciones internacionales contemporáneas, Hispanoamérica no comparte esta opinión. La mayoría de los Estados hispanoamericanos consideran el principio de la no intervención como un mecanismo de defensa o una fortaleza contra los EE. UU., que ellos necesitan para compensar la disparidad de poder entre ellos y Norteamérica. Tanto más violan o ignoran los EE. UU. este principio, aunque se sientan perfectamente justificados en hacerlo, los Estados hispanoamericanos subrayan más la soberanía absoluta y su corolario de no intervención absoluta como condición para brindar su cooperación, y a mayor precio—esto es, asistencia económica, financiera y técnica—que los EE. UU. tienen que pagar por su cooperación y respaldo.

La reacción de la intervención estadounidense—además de los debates llevados a cabo en la OEA y en las Naciones Unidas—¹³¹ fue manifestada en la Segunda Conferencia Especial Interamericana, la cual se reunió en Río de Janeiro (Brasil) en noviembre de 1965. A pesar del fuerte respaldo que ofre-

¹³⁰ Ver el artículo del autor «Estados Unidos y la guerra civil dominicana», 8 *Foro Internacional* [México], 155-78 (1967).

¹³¹ Comenzando el 3 de diciembre, el Primer Comité (Seguridad y Política) de la Asamblea de las Naciones Unidas comenzó a considerar tres propuestas de resoluciones sobre el principio de la no intervención. Una fue introducida por la Unión Soviética, otra por dieciocho Estados latinoamericanos y la tercera por un grupo de Estados africanos y del Medio Oriente. La mayoría de las resoluciones respondían a la crisis dominicana y enfatizaban la lucha civil, la subversión y la intervención. Mientras que la propuesta soviética prohibía la intervención «en contra de la lucha por la independencia nacional», la latinoamericana subrayaba el derecho de «autodeterminación» y prohibía la intervención en una «guerra civil de otro Estado». (United Nations Press Release WS/220, 10 de diciembre de 1965, pp. 7-8.) Antes de que la duodécima sesión de la Asamblea General terminara, el Cuerpo Plenario adoptó una «Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos domésticos de Estados y la protección de su independencia y soberanía».

ció el presidente de Brasil al principio de la «straintervención», hubo un atentado a reafirmar el principio de la no intervención, además de condenar la acción dominicana de los EE. UU. Otro aspecto del precedente dominicano es que aceleró grandemente el giro del sistema interamericano de una orientación de asuntos de seguridad política a la esfera de asuntos económico-sociales, el cual es un cambio hacia los intereses de primera prioridad para Hispanoamérica. Esta tendencia trajo la reforma propuesta y la transformación de la OEA —el fortalecer el ángulo económico-social y debilitar el ángulo de seguridad política— por la «Enmienda del Protocolo de Buenos Aires» a la Carta de la OEA, la cual fue aprobada en la Tercera Conferencia Especial de Buenos Aires (Argentina), en febrero de 1967¹³². En un esfuerzo para apaciguar a sus vecinos del Sur, los EE. UU. consideraron necesario acordar con las enmiendas propuestas en la Conferencia de Buenos Aires y además aceptar un compromiso mayor y contrario a la Alianza para el Progreso en la Reunión de Jefes de Estado Americanos en Punta del Este, en abril de 1967. En menos de tres años, luego de haberse presentado, las enmiendas se pusieron en efecto después de recibir las ratificaciones de dieciséis miembros de la OEA, incluyendo a los EE. UU.

Muchos creyeron que la crisis dominicana demostró la insuficiencia del sistema regional para ocuparse de una «intervención indirecta», infiltración y subversión. Aunque estas críticas de la OEA utilizaron esta opinión como razón para justificar la acción unilateral de los EE. UU., la habilidad de ese país para elaborar un caso convincente y ganar el respaldo necesario para fortalecer la OEA está menoscabada por su intervención. Por lo tanto, al mismo tiempo que los EE. UU. impelen a los Estados latinoamericanos a formar una organización de seguridad colectiva más efectiva, especialmente con respecto a la «intervención indirecta», su conducta les obliga a enfocar el concepto de la no intervención y oponerse a cualquier fortalecimiento político de la maquinaria regional.

Algunas de las Repúblicas hispanoamericanas consideran a la OEA como un instrumento de la política extranjera de los EE. UU. El uso de la Organización de Estados Americanos por los EE. UU. de una manera *ex post facto*

¹³² MANGER: «Reform of the OAS: The 1967 Buenos Aires Protocol of Amendment to the 1948 Charter of Bogotá: An Appraisal», 10 *Journal of Inter-American Studies*, 1-14 (1968). Para una opinión contraria, ver DREIER: «New Wine and Old Bottles: The Changing Inter-American System», 22 *Int'l. Organiz.*, 477-93 (1968). Ver también SLATER: «The Decline of the OAS», 24 *International Journal*, 497-506 (1969).

parece reforzar esta opinión. En el caso dominicano, los EE. UU. deseaban un respaldo multilateral y, de esa manera, la legitimación de su acción por la OEA. Su manera de manejar la situación respalda los cálculos de varios observadores acerca de la primacía que ocupan los EE. UU. en la OEA, especialmente en casos de coacción y en situaciones en que los EE. UU. usan la organización para el endoso de acciones multilaterales y unilaterales¹³³. Este factor causa también el que los Estados hispanoamericanos subrayen no sólo los requisitos expuestos en la Carta de la OEA sobre el principio de la no intervención, pero la necesidad absoluta de cumplir con el requisito expuesto en el artículo 19 (ahora 22) de obtener dos terceras partes de los votos antes de que cualquier acción colectiva pueda tomarse y legalizarse.

Además de debilitar el concepto de seguridad colectiva, la situación dominicana fue importante debido a que produjo dos rasgos únicos: el primero fue la creación de una Fuerza de Paz Interamericana, y el segundo fue la intervención de las Naciones Unidas. Tiene que admitirse el que la formación de una Fuerza de Paz Interamericana, un objetivo que los Estados Unidos habían perseguido por mucho tiempo, aunque más teórica que prácticamente cuando fue organizada en la República Dominicana, no puede ser considerada un precedente potencial a la luz de la reacción subsecuente de América Latina.

El papel de las Naciones Unidas en la crisis dominicana, mejor ilustrado por la presencia y actividad del representante y asesor militar del secretario general en Santo Domingo, fue único. Por *primera vez* en una crisis hemisférica de importancia las Naciones Unidas participaron, aunque fuera en forma muy insignificante, tanto en competencia como en cooperación con la Organización de Estados Americanos. Su papel promovió un número de preguntas acerca del capítulo VIII («Arreglos regionales»), sobre el cual se llegó a un acuerdo entre los principios regionales y universales a que se refiere la Carta de las Naciones Unidas. Fue ésta también la *primera vez* que los Estados Unidos no pudieron mantener la primacía de la OEA en una disputa regional en conformidad con el artículo 52. La inclinación de algunos Estados latinoamericanos, tanto en la OEA como en las Naciones Unidas, de respaldar la primacía de esta última provee un contrapeso a la primacía de

¹³³ CONNELL-SMITH: «The OAS and the Dominican Crisis», 21 *World Today*, 235 (1965); FRIEDMANN: «Letter to the Editor», *New York Times*, 9 de mayo de 1965, y LERCHE: «Development of Rules Relating to Peacekeeping by the Organisation of American States», 59 *American Society of International Law Proceedings*, 66 (1965).

los EE. UU. en la OEA y es otro aspecto de la reacción que provocó la violación del principio de la no intervención y la intervención de los Estados Unidos. Hay una gran probabilidad de que una futura intervención unilateral por parte de los EE. UU. en América Hispana se encuentre con una mayor inclinación de parte de ciertos miembros de la OEA de acudir a las Naciones Unidas ¹³⁴.

Después de observar el papel que los EE. UU. desempeñaron en la República Dominicana y calcular su impacto en las relaciones interamericanas, la OEA y el Derecho regional interamericano, la acusación en contra de los Estados Unidos en base a sólo unos años de perspectiva parece ser rigurosa. Se pregunta uno cuál sería la situación hoy en ese país si los EE. UU. hubieran actuado en conformidad con la ley. Por lo tanto, esta pregunta debe ser contestada: ¿Bajo qué circunstancias y como resultado de qué conducta de parte de los EE. UU. podría ser legalmente justificada la intervención dominicana? ¹³⁵; 1), si desde un principio, además de considerar la posibilidad de una intervención por parte de los EE. UU., este país hubiera tratado *activa y sinceramente* de lograr que la OEA actuara ¹³⁶; 2), si el desembarco inicial de tropas, en una verdadera situación caótica de desorden civil, se hubiera limitado a su propósito «humanitario» de proteger vidas y no se hubiera extendido a entrar en la guerra civil ¹³⁷, y 3), si las tropas hubieran permanecido después de la fase «humanitaria» y si la OEA hubiera frac-

¹³⁴ SLATER: «The Limits of Legitimization in International Organization: The Organization of American States and the Dominican Crisis», 23 *Int'l. Organiz.*, 48-72 (1969), y su número 62.

¹³⁵ MEEKER: *Supra*, pp. 60 y 64. En efecto, negó la aplicación del Derecho internacional cuando clasificó a aquellos interesados en la ley como «fundamentalistas».

Quizás la crisis dominicana convenció a los EE. UU. «de que el campeón y defensor más poderoso del orden internacional actual, en contra de ideologías revolucionarias..., ya no puede guiarse por el Derecho internacional» [FRIEDMANN: «United States Policy and the Crisis of International Law», 49 *AJIL*, 870 (1965)]

Si éste fuera el caso, el autor está de acuerdo con el profesor Friedmann en que si nuestros

... políticos responsables y estudiosos de asuntos internacionales [consideran] que las tensiones internacionales han crecido tanto como para hacer difícil el cumplimiento del Derecho internacional, compatible con los intereses elementales de sobrevivencia, sería mejor reconocerlo en vez de degradar la ciencia y propósitos del Derecho internacional con ajustes especiales [*Id.*, 871].

Ver también sus comentarios críticos en CAREY: *Supra* número 11, pp. 94 ff.

¹³⁶ El mejor estudio justificando la intervención. UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN: *Supra*, p. IX, concluye: «Los EE. UU. debió tratar de hacer uso previo de la maquinaria disponible en la OEA para acción colectiva.»

¹³⁷ Dos escritores preocupados por la «proporción» de la intervención estadounidense: DUPUY: *Supra* número 11, p. 77, y NANDA: *Supra* número 11, pp. 471, 479.

LARMAN C. WILSON

sado en actuar, a condición de que la primera circunstancia mencionada anteriormente se hubiera cumplido y que ambas facciones—la «constitucional» y la «militar»—hubieran sido refrenadas *imparcialmente*, separadas y forzadas a rendir sus armas¹³⁸.

LARMAN C. WILSON

Profesor de Relaciones Internacionales
en la American University,
de Wáshington

¹³⁸ Un escritor, NAUGHTON, *supra* número 11, justificó la primera fase de la intervención en términos del Derecho internacional tradicional y la segunda fase según el Derecho internacional tradicional contemporáneo.