

La invasión norteamericana de 1965 a República Dominicana: 50 años después¹

Abraham Lowenthal²

La invasión militar unilateral de Estados Unidos a República Dominicana, comenzando el 28 de abril de 1965 y durando hasta la retirada de las tropas norteamericanas en septiembre de 1966, fue generalmente considerada entonces como un episodio muy desafortunado, tanto para este país como para Estados Unidos. Las protestas brotaron en casi todos los países de las Américas y en otros del mundo, criticando la invasión norteamericana, la cual había sido supuestamente “solicitada” por una junta militar apresuradamente ensamblada que firmó una llamada para las tropas estadounidenses, redactada en inglés por un agregado militar norteamericano.

Las sospechas y los temores acerca de los motivos del gobierno estadounidense crecieron en los días y semanas

1. Exposición hecha en la sede de la institución, en la noche del jueves 29 de enero de 2015.
2. Intelectual norteamericano que residió en Santiago de los Caballeros, de 1964 a 1966, como asistente de programas para la Asociación para el Desarrollo, enviado por la Fundación Ford, y profesor adjunto en Ciencias Políticas en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Autor de varias obras, entre ellas *The Dominican Intervention*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1972 y una 2da. edición en Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, publicada en español por la Sociedad Dominicana de Bibliófilos, Santo Domingo, 1977, con el título *El desatino* norteamericano; obra actualmente en proceso de reimpresión por la Comisión Permanente de Efemérides Patrias.



subsiguientes. El propósito inicialmente anunciado de la acción militar era proteger las vidas de los ciudadanos estadounidenses y otros extranjeros en la República Dominicana, pero pronto se hizo evidente que su objetivo principal era impedir lo que los funcionarios estadounidenses pensaban que pudiera convertirse en una “segunda Cuba”.

Con el tiempo, se hizo cada vez más evidente que los funcionarios estadounidenses, especialmente el presidente Lyndon B. Johnson, habían ido mucho más allá de los hechos verificables en el conjuro de una posible toma de poder por los comunistas. El imperativo “no segunda Cuba” sesgó su recopilación de información, su análisis y sus decisiones.

En República Dominicana, al principio parecía probable que la invasión restablecía un patrón de imposición estadounidense que había impedido el desarrollo político autónomo del país durante muchas décadas. La aparente frustración de Washington sobre un posible retorno a la democracia constitucional convirtió a Estados Unidos, una vez más, en el árbitro y creador de los parámetros de la política dominicana. La intervención polarizó aún más al país y pronto abrió paso al largo gobierno de Joaquín Balaguer, un líder electo pero autoritario que fue en muchos aspectos una figura de retroceso a una época anterior y desacreditada. El papel corrupto y pretoriano de las facciones rivales de las fuerzas armadas dominicanas continuó en los años siguientes.

Dentro de Estados Unidos la invasión dominicana también produjo fuertes reacciones adversas. Desde el principio, sectores importantes se opusieron enérgicamente a la intervención. Los entonces cinco diarios más ampliamente leídos en los círculos de la formulación de políticas de Washington —el *New York Times*, el *New York Herald Tribune*, el *Washington Post*, el *Wall*



Street Journal y el *Christian Science Monitor*— publicaron informes altamente críticos. Varios líderes destacados, en su mayoría del propio partido del gobierno, atacaron la política estadounidense.

El senador J. William Fulbright, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, presentó una acusación particularmente dura, precipitando la costosa ruptura pública de ese influyente senador con la administración de Johnson. Robert Kennedy también rompió por primera vez en público con Lyndon B. Johnson, sobre el caso de Santo Domingo.

Sin embargo, a través de los años, lo que en el primer momento fue considerado como un desastre de la política exterior después llegó a ser considerado por muchos en Washington como un éxito. Examinando la intervención dominicana en retrospectiva, algunos observadores, a finales de la década de los sesenta, argumentaron que en realidad se habían alcanzado los cuatro objetivos de la intervención: proteger a los estadounidenses y otros ciudadanos extranjeros; detener la violencia; impedir una toma comunista; y restablecer los procesos constitucionales al pueblo dominicano.

Señalaron que en poco más de un año de la intervención, las tropas estadounidenses se habían retirado oficialmente y las elecciones nacionales habían llevado al poder a un nuevo gobierno dominicano con el que Washington podría cooperar en la realización de grandes programas de desarrollo económico y social. Estos analistas miraron al episodio dominicano como un ejercicio exitoso del poder estadounidense, que ofreció enseñanzas para el uso eficaz de la fuerza en otros lugares y tiempos.



Hay tres razones principales para cuestionar esta interpretación que sigue siendo, en mi opinión, el residuo político en Washington de los acontecimientos de 1965:

Primera, el juicio de que la política de Estados Unidos en el caso dominicano fue al final exitosa, se basa en una consideración incompleta y engañosa de los costos de la intervención en República Dominicana, a Estados Unidos y a las relaciones interamericanas;

Segunda, las evaluaciones favorables de la intervención no se centraron suficientemente en los aspectos singulares del caso dominicano que facilitaron la retirada relativamente rápida de las fuerzas estadounidenses de República Dominicana; y

Tercera, la satisfacción con el percibido resultado favorable de la intervención desvió la atención sobre las profundas ineptitudes del enfoque histórico de Estados Unidos en el Caribe que ejemplificaba, y que aún hoy no ha sido remediado por completo. La intervención de 1965 no fue un incidente aislado, sino más bien un ejemplo dramático de una larga y turbulenta relación estadounidense con República Dominicana y con toda la región del Caribe, y de cómo políticas defectuosas de Norteamérica se agravaron por el síndrome de la “segunda Cuba” que asfixió al aparato de la política exterior de Estados Unidos por muchas décadas. Las historias de El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Panamá ilustran —en distintas maneras— este fenómeno.

Los costos de la intervención norteamericana

La opinión de que la intervención de 1965 fue exitosa se basa principalmente en la comparación de lo que se percibía como la caótica situación del 28 de abril de 1965, en la que



las tropas estadounidenses comenzaron a desembarcar, con la relativa tranquilidad de septiembre de 1966, cuando las fuerzas estadounidenses completaron su retirada. Esa comparación puede ser pertinente, pero una evaluación rigurosa de la invasión y su posible relevancia en otras situaciones requeriría una consideración más cuidadosa de las situaciones en abril de 1965 y en septiembre de 1966 y también un cálculo más completo de sus múltiples costos.

El costo más difícil de calcular es el más trágico: la agonía humana. Al menos 44 soldados estadounidenses murieron y casi 300 resultaron heridos. Muchas, quizá la mayoría, de las aproximadamente 3,000 muertes dominicanas ocurrieron después de que Estados Unidos había intervenido, algunas en enfrentamientos armados entre dominicanos y estadounidenses. Es posible que más dominicanos pudieran haber sido muertos si Estados Unidos hubiera decidido no intervenir y permitiera el desarrollo de una posible guerra civil, pero de ninguna manera eso queda claro.

Los costos financieros para República Dominicana y a Estados Unidos fueron considerables. Por encima y más allá del costo de la operación militar en sí, la asistencia y la ayuda de emergencia durante 1965-1966 llegó a más de \$100 millones. Otro resultado de la invasión fue la necesidad de establecer un programa inmenso de ayuda por parte de Estados Unidos; la oficina de AID en Santo Domingo llegó a ser por varios años la más grande de América Latina y una de las más grandes del mundo. Hubo fuertes daños materiales en Santo Domingo dada la interrupción de la actividad económica por varias semanas.

Los costos intangibles —en el hemisferio en general, en Estados Unidos y en particular en República Dominicana— fueron altos. Se destrozó la fe o se confirmaron las dudas de



importantes sectores de la opinión latinoamericana y mundial. Muchos analistas de la Alianza para el Progreso han atribuido su declive en parte a la invasión de 1965, que alineó a Estados Unidos con las fuerzas reaccionarias en contra de los que favorecieron el cambio.

La intervención de Estados Unidos también hizo daño a la Organización de los Estados Americanos. La OEA parecía, a muchos latinoamericanos, tan sólo “Otro Engaño Americano”. La moral de la Secretaría Permanente de la Organización se vio socavada por la operación dominicana. Los esfuerzos para lograr apoyo para las reformas fundamentales de la Carta de la Organización y para fortalecer la Comisión Interamericana de Paz perdieron viabilidad. La propuesta de una Fuerza Interamericana compuesta por unidades de los países democráticos murió como consecuencia de su nacimiento prematuro en el contexto dominicano, por lo tanto, no estaba disponible para ser invocada cuando fue necesario, sobre todo en Nicaragua en 1978.

También, la acción militar en la República Dominicana probablemente disminuyó las posibilidades de reformas pacíficas que muchos funcionarios del gobierno norteamericano deseaban para América Latina. La crisis dominicana tuvo la consecuencia inmediata en varios países de realzar las fricciones entre los grupos políticos de oposición y entre instituciones militares locales y partidos populares. Algunas figuras latinoamericanas de la derecha —particularmente en Centroamérica— sacaron la conclusión de que la intervención de Estados Unidos no permitiría que los movimientos de reforma tuvieran éxito y que, por lo tanto, no tuvieron por qué acomodarse al cambio.



Por otro lado, algunos latinoamericanos comprometidos con el cambio socioeconómico concluyeron que la intervención dominicana demostró que Estados Unidos —al margen de su retórica— se opondría tajantemente a cualquier reforma significativa en América Latina, aún si fuera democrática. Muchos líderes no comunistas, pero comprometidos con los grandes cambios socioeconómicos, concluyeron que la preocupación obsesiva de Estados Unidos con el anticomunismo hizo que Washington fuera incapaz de distinguir a los reformadores de los comunistas, dejándoles así pocas opciones de impacto político para reformistas verdaderos y comprometidos excepto unir fuerzas con la izquierda extrema.

La intervención de Estados Unidos también tuvo consecuencias graves en Estados Unidos. Es difícil separar la crisis dominicana de la escalada casi simultánea de la guerra de Vietnam, que eclipsó todas las demás cuestiones de política exterior durante los próximos años. Sin embargo, es claro que el episodio dominicano ayudó a cultivar la profundización del abatimiento de la política exterior que intensamente constreñía las decisiones del gobierno norteamericano en Vietnam llegando a 1968.

La intervención y la falta evidente de transparencia de la administración aumentaron la desconfianza marcada entre la administración y muchos periodistas destacados, académicos y otros que generaron opiniones bien informadas. La “crisis de credibilidad” dentro de Estados Unidos empezó con la intervención dominicana y la confianza nunca ha sido totalmente restaurada.

Los costos intangibles de la invasión de 1965 eran aún más graves en República Dominicana. Nadie puede estar seguro de lo que hubiera pasado si la incipiente “revolución” dominicana



no se hubiera vista interrumpida por la introducción de las fuerzas estadounidenses. Tampoco se puede saber lo que habría ocurrido si Estados Unidos hubiera estado dispuesto y fuera capaz de dar seguimiento después de su intervención inicial mediante la construcción de vínculos más estrechos con dominicanos no comunistas de izquierda, y cooperar con ellos en la reestructuración del establecimiento militar dominicano y la reducción de su influencia. Sin embargo, queda claro que la intervención aumentó la fragmentación de la política dominicana, disminuyendo aún más las posibilidades ya estrechas de que la República Dominicana pudiera desarrollar instituciones políticas eficaces.

Las familias, los grupos sociales y económicos, los partidos políticos e incluso la Iglesia Católica se dividieron por la crisis y la intervención. Las fuerzas armadas dominicanas fueron capaces de retener sus privilegios y su poder; de muchas maneras operaron como bandas rivales de pillaje. El gobierno de Estados Unidos por unos años llegó a jugar un papel excesivamente grande en el gobierno dominicano, en la política y en la economía, profundizando la dependencia dominicana, una tendencia que duró muchos años en revertirse. Por suerte, es cierto que República Dominicana hoy tiene instituciones políticas mucho más fuertes y una economía más sólida que en 1965.

Estos logros son bien evidentes para quien, como yo, regresa al país después de una ausencia de cincuenta años.³ Pero hay que enfatizar que la invasión probablemente retrasó

3. Un resumen impresionante de los cambios en República Dominicana en los últimos 50 años lo demuestra Frank Moya Pons en su obra *El gran cambio. La transformación social y económica, 1963-2013*. Santo Domingo, Banco Popular Dominicano, 2015.



estos avances en lugar de llevarlos a cabo. Curiosamente, una de las contribuciones principales a la evolución de República Dominicana desde 1965 se debió a otra acción de Estados Unidos de ese año —no la intervención militar, sino la reforma migratoria de 1965— que expandió la migración dominicana hacia Estados Unidos, dando lugar a un flujo de retorno de las experiencias, las ideas y las remesas que han contribuido en gran medida al desarrollo del país.

La facilidad de la extracción

Incluso después de sopesar todos los costos que han sido enumerados, algunos observadores argumentarán sin duda que estuvo bien aconsejada y eficaz la invasión de 1965. Ellos subrayarían los beneficios que se atribuyen a la intervención: la prevención de un baño de sangre quizás incluso peor que el que ocurrió, el impedimento de la posible toma de control de República Dominicana —ya sea por una figura de la extrema izquierda o por una dictadura militar de la derecha— y tal vez incluso la disuasión de levantamientos radicales en otras partes de América Latina.

Ya que la intervención norteamericana en República Dominicana fue limitada en tiempo y alcance, ellos argumentarían que no implicó los costos más permanentes que pudieran haber surgido de una intervención de poder militar extremista en el vacío dominicano. Esta es, creo, la posición por defecto no explícitamente discutida dentro del establecimiento de la política exterior de Estados Unidos.

Para disputar este juicio decisivamente se requeriría evaluar algunos supuestos fundamentales acerca de la naturaleza y el alcance de los intereses estadounidenses en el Caribe en



la década de 1960: analizar en detalle el alcance de la fuerza comunista y castrista, determinar el grado de la violencia y la violencia potencial en los primeros días de la crisis dominicana y examinar cuidadosamente las diversas alternativas de la política de norteamericana en las diferentes etapas de la crisis. Esta tarea sería muy compleja, pero sin duda hay buenas razones para ser muy escépticos acerca de la intervención dominicana y sus consecuencias.

Es evidente, en retrospectiva, que los funcionarios norteamericanos exageraron mucho los peligros de la crisis dominicana de 1965. Sobreestimaron la coherencia, la fuerza y la influencia política del momento y potenciales de los grupos comunistas dominicanos. Los oficiales norteamericanos pensaban y hablaban de la izquierda dominicana, la cual en realidad tenía muy poco apoyo, como el equivalente de las fuerzas revolucionarias de Cuba en 1958-1959, cuando esas fuerzas controlaban gran parte de la isla, y, sin sentido crítico, se refirieron al coronel Francisco Caamaño como “el Fidel Castro de su país”.⁴ Los comunistas dominicanos resultaron ser pocos en número, casi totalmente carentes de apoyo rural y relativamente no entrenados en las técnicas de la violencia urbana. Su papel dentro del movimiento “constitucionalista” no fue difícil de determinar ni limitar y fueron relativamente fáciles de aislar.

Los funcionarios estadounidenses también exageraron el grado en que la sociedad dominicana se había desintegrado a finales de abril de 1965. Después de que las tropas

4. Esta fue la frase utilizada por el exembajador John Bartlow Martin, enviado especial del presidente Johnson, en su cable a Washington inmediatamente después de reunirse con el coronel Caamaño.



estadounidenses impusieron una tregua forzada en República Dominicana, resultó que la mayor parte del país fuera de la capital no había sido muy afectada y que la actividad económica continuaba casi normalmente. Mientras pasaban las semanas, fue evidente que ya existían instituciones dominicanas con las que había que cooperar.

Estados Unidos entró en acuerdos de ayuda con la burocracia dominicana nacional permanente y también con los gobiernos municipales ya establecidos y las asociaciones privadas de desarrollo. Funcionarios estadounidenses negociaron con los partidos políticos y animaron a las asociaciones empresariales, laborales y profesionales ya existentes a exponer sus puntos de vista sobre la forma de resolver el estancamiento político. Cuando llegó el momento en 1966 para celebrar las elecciones nacionales, era útil el hecho de que los dominicanos habían confiado en la honestidad de las elecciones entonces celebradas bajo los auspicios de la OEA.

En cualquier caso, incluso si se estipulara que en su totalidad tuvo éxito la operación dominicana desde el punto de vista de los objetivos norteamericanos, hay que subrayar que los aspectos únicos del caso dominicano ayudaron a conformar su resultado. República Dominicana era un lugar relativamente fácil donde Estados Unidos no sólo podía intervenir, sino también para retirarse. La disponibilidad fortuita de individuos particulares ayudó a facilitar la resolución temprana de la crisis. Juan Bosch y Joaquín Balaguer eran personalidades políticas destacadas con apoyo político sustancial y bien organizado.

El exministro de Relaciones Exteriores de Bosch, Héctor García-Godoy, se convirtió en el Presidente Provisional durante un año para estabilizar el país y organizar las elecciones nacionales, en parte gracias a la habilidad diplomática del



embajador Ellsworth Bunker. La paciencia y la prudencia excepcional demostradas con frecuencia por García-Godoy y Bunker hicieron posible la transición rápida y la retirada de las fuerzas estadounidenses.

La salida de las fuerzas estadounidenses de República Dominicana no demostró que Estados Unidos sería capaz de retirarse tan rápido y favorablemente de intervenciones futuras, como se evidenciaría claramente en Vietnam, Afganistán e Irak.

En la consideración de los problemas que podrían haber surgido si Estados Unidos hubiera intervenido militarmente en Haití durante diversas etapas, son precisamente los factores que facilitaron su retirada temprana de República Dominicana los que habrían faltado. Si Estados Unidos hubiera enviado sus tropas a Haití —sin instituciones claramente establecidas ni agrupaciones políticas, sin figuras políticas de estatura e influencia obvia, sin la experiencia reciente de elecciones significativas— es probable que hubiera sido muy difícil retirarlas.

No quisiera implicar que Estados Unidos puede o debe descartar en absoluto la intervención militar como un instrumento de política en todas las circunstancias futuras. El mundo todavía está demasiado lejos de un estado de derecho internacional universalmente respetado como para poder ofrecer este tipo de consejo.

Sin embargo, quisiera subrayar tres puntos: el alto costo de la acción militar; la incertidumbre sobre sus consecuencias, incluso en condiciones que eran relativamente favorables para el ejercicio de poder norteamericano; y la posibilidad que otra intervención militar pudiera ser aún más costosa y mucho menos eficaz como una medida para lograr los objetivos estadounidenses.



Por lo tanto, la experiencia dominicana señala la necesidad de formular enfoques y medios alternativos, en particular ayudando a fomentar el desarrollo político, social y económico de los países y territorios más cercanos geográficamente a Estados Unidos.

En un período de cadenas de producción globales, transacciones financieras instantáneas, comunicaciones ampliamente expandidas, redes profesionales internacionales, mercados laborales integrados, enfermedades llevadas por pasajeros, el crimen transnacional y muchos otros fenómenos globales, esto hace problemáticos sino pintorescos viejos conceptos de fronteras y soberanía nacional, mientras un gran segmento de la parte influyente de la opinión pública norteamericana —y su contraparte en México y el Caribe— pide “proteger nuestra soberanía”.

Hay una diferencia muy grande entre las relaciones norteamericanas con los países cercanos y las con los otros países del mundo. Esto hace tiempo que ha sido así, como cualquiera con experiencia en República Dominicana, Cuba, Grenada, Haití, los países centroamericanos, México o Panamá pueden atestiguar. Durante los últimos cincuenta años, la sociedad, la economía, la política y la cultura de Estados Unidos han devenido cada vez más interconectados con la de México, los países centroamericanos y el Caribe. Gente, bienes, dinero, crimen e ideas fluyen fácilmente de un lado al otro a través de fronteras formales, no importa cuántos policías fronterizos y nuevas tecnologías utilice Estados Unidos.

Más de un 60% de la población mexicana tiene familiares en Estados Unidos, donde casi una quinta parte de los obreros mexicanos está empleada. Considerablemente más de medio millón de personas norteamericanas retiradas, un millón según



algunos estimados, residen en México. Alrededor de un 15% de los nacidos en el Caribe y Centroamérica y que están hoy vivos residen en Estados Unidos. En México, las remesas de la diáspora suman US\$25 billones al año, más o menos, dependiendo de la situación de la economía norteamericana. En Centroamérica, República Dominicana y Haití las remesas suman más que la inversión extranjera y la ayuda económica internacional combinados.

Las contribuciones a campañas electorales y los votos de la diáspora son crucialmente importantes en la política de los países de origen, y los votos de inmigrantes naturalizados juegan un papel cada vez más importante en las elecciones norteamericanas. Pandillas juveniles y líderes criminales, formados en las calles y las cárceles norteamericanas, infligen estragos en sus países de origen muchas veces luego de ser deportados de Estados Unidos, mientras que pandillas de inmigrantes contribuyen a la violencia en Los Angeles, Phoenix y otros lugares. Las nociones históricas de “soberanía” tienen mucho menos significado en esas circunstancias, aun cuando son articuladas con vehemencia en ambos lados.

Los temas que fluyen directamente de la creciente interpenetración mutua entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos, los tráficos humanos, de la droga, y del comercio de armas, la inmigración, el medio ambiente, la salud pública, el turismo médico, los beneficios y pensiones trasladables, los desastres naturales, la administración de la justicia y de las fronteras, plantean retos particularmente complejos para la política en ambos lados. Estos temas “inter-mésticos”,⁵ que combinan facetas internacionales y domésticas, son muy

5. [Internacionales y domésticos].



difíciles de manejar porque el proceso democrático político empuja las políticas, tanto en Estados Unidos como en países vecinos, en direcciones que muchas veces están diametralmente opuestas.

Esa tendencia hace difícil lograr la cooperación internacional íntima y sostenida que se requiere para manejar problemas difíciles que van más allá de las fronteras. Esta dificultad se ve agravada en esos países —Guatemala, Honduras y Haití en particular—, por sus muy débiles capacidades como Estados. Pero el hecho es que la cooperación íntima y continua a través de las fronteras es vitalmente necesaria, y cada vez más cada año, para las poblaciones de ambos lados.

Mi instinto es que la marea de aquella opinión pública que presta atención está finalmente comenzando a reconocer estas realidades. Veo señales de estos movimientos en la creciente evidencia de que una reforma migratoria responsable y amplia puede que finalmente sea posible, aun durante un período de una política norteamericana disfuncional. Lo veo en la extraordinaria cooperación sobre temas fronterizos que tiene lugar entre Estados Unidos y México hoy día.

Como residente en California también he visto cómo la opinión pública allí ha cambiado fuertemente, desde los sentimientos antimigratorios y antimexicanos de principios de la década de los noventa, hacia el creciente reconocimiento de que el integrar a los inmigrantes latinoamericanos a la economía, a la política, a los sistemas de educación, a la salud y al cumplimiento de la ley y de la cultura, fortalece nuestro Estado.

Estos cambios, a su vez, están haciendo posible que líderes políticos, tecnócratas y los que toman decisiones económicas en República Dominicana, México, El Salvador y otros lugares,



puedan trabajar más de cerca con Estados Unidos sobre preocupaciones compartidas, para el beneficio de todos, y para que estas sean apoyadas por la mayoría de la opinión pública en esos países. Lo que necesitamos es una transformación igual en Estados Unidos.

Necesitamos intercambios expandidos en las áreas de la educación, la cultura y las ciencias en los países de la Cuenca del Caribe. ¿Por qué no trabajar estrechamente con México, Brasil, Canadá y tal vez Chile para desarrollar formas creativas para que la próxima generación de profesionales cubanos pueda nutrirse de nuevas ideas y técnicas y pueda construir útiles redes? Más ampliamente, ¿por qué no confrontar los retos compartidos que enfrentan República Dominicana, Cuba, Haití y Puerto Rico y pensar como una cooperación hemisférica más amplia puede ser más útil para esos países, para los centroamericanos, y para Estados Unidos?

Ha llegado el tiempo para abandonar mentalidades incrustadas y para derrotar actitudes miopes. Necesitamos concebir respuestas institucionales más creativas ante los hechos de una interdependencia profunda y generalizada entre los países de la Cuenca del Caribe y para Estados Unidos. Cincuenta años después de la invasión norteamericana de 1965 ciertamente no es demasiado temprano como para comenzar.

