

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis de Maestría en Ciencia Política

La reacción uruguaya a la invasión estadounidense de República Dominicana en 1965

Florencia Salgueiro Rubio

Tutor: Camilo López Burian

Montevideo

2022

Agradecimientos

Me gustaría agradecer en primer lugar a la Comisión Académica de Posgrado de la Universidad de la República, por brindarme una beca que posibilitó la realización de esta tesis. De la misma manera, agradezco a la coordinación y los docentes que acompañaron mi camino por la Maestría en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales por la calidad y calidez de la formación recibida.

Este trabajo no hubiese sido posible sin la colaboración de quienes trabajan en la Biblioteca Nacional, las bibliotecas de las facultades de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas y Administración, y los funcionarios de los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Presidencia y las Cámaras de Representantes y Senadores. Les estoy muy agradecida por su paciencia, merecen todo el reconocimiento del mundo.

Agradezco también a mis jefes y colegas en el PNUD, el Instituto Juan XXIII, la Unidad Multidisciplinaria y el Instituto de Ciencia Política de Facultad de Ciencias Sociales, mis ámbitos de trabajo en estos años, por la comprensión y el impulso para seguir. Sin un orden en especial, me gustaría mencionar a Paula Veronelli, Rafael García Otegui, Álvaro García Alonso, Juan Pablo Pío y Diego Hernández Nilson. También quiero agradecerles especialmente a los estudiantes con los que tuve la suerte de compartir aula en estos años, por ayudarme a no olvidar nunca mi vocación por la docencia.

Muchas gracias a Roberto García Ferreira por el tiempo y la disposición para aportar conocimiento invaluable sobre el caso de República Dominicana, y a Lucía Boné, por compartir conmigo materiales que fueron claves para esta tesis.

Las palabras no son suficientes para agradecerle a mi tutor, Camilo López Burian, por todo lo que me ha dado. Me siento afortunada de haber tenido la oportunidad de compartir tantas horas de aprendizaje, reflexión, debate y entusiasmo con él. A través de los años, sus desafíos me hicieron crecer, y sus palabras me acompañaron a través de los buenos momentos y los otros también. Además de agradecimiento, siento una enorme admiración por su calidad humana y generosidad.

También merecen un agradecimiento especial quienes que me acompañaron mientras redacté esta tesis, escucharon mis frustraciones y estuvieron ahí para mí: Chiara Miranda, Sophia Zeballos,

Mauricio Cousillas, Cinthya Veiga, Tamara Mateos y Valentina Menoni y Rodrigo Surraco. Sin su apoyo, este camino hubiese sido mucho más difícil de recorrer.

Mi madre y a mi hermana merecen agradecimiento infinito, por su inmenso cariño y por iluminar hasta los días más oscuros: ellas son mi refugio.

Por último, agradezco a mi novio, por compartir el día a día conmigo, por ser mi sostén más firme y mi lector más entusiasta. Desde lo académico, desde lo cotidiano, desde el amor: no podría haber pedido mejor compañía.

Para mi padre.

Resumen

En abril de 1965 Estados Unidos desembarcó tropas en República Dominicana con el objetivo de sofocar una revolución interna en ese país, aduciendo que pretendía evitar el establecimiento de un gobierno comunista. Posteriormente, el gobierno norteamericano notificó a los países de la OEA, proponiendo sustituir sus tropas por una Fuerza Interamericana de Paz conformada por varios países. La intervención también fue tratada en el Consejo de Seguridad de la ONU, a solicitud de la Unión Soviética, a pesar de que Estados Unidos insistía en que el conflicto era de competencia exclusiva del ámbito panamericano.

A pesar de estar sufriendo una crisis política, económica y social de gran magnitud, y de que Brasil, potencia regional, se alinease a la estrategia norteamericana, Uruguay decidió denunciar la agresión estadounidense tanto en la OEA como en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del que era miembro no permanente por primera vez en su historia. Sus representantes votaron en contra de las resoluciones que avalaran la intervención, y expresaron duras críticas a la actuación estadounidense. Esta actitud parece desafiar las expectativas del comportamiento internacional de los países pequeños, al ser mucho más autonomista que aquiescente con respecto a los dos actores de más peso en sus relaciones exteriores.

En este trabajo busca ilustrar la toma de decisiones que originó esta postura, desde una perspectiva realista neoclásica de las Relaciones Internacionales, a través de un estudio de caso. Se analiza el relacionamiento internacional de Uruguay con Estados Unidos, Brasil y Argentina, y las variables domésticas que influyeron en los líderes: la cultura estratégica, la ideología de los gobernantes, las instituciones que participaban del proceso y las relaciones entre el Estado y la sociedad. Se concluye que los líderes uruguayos estaban preocupados por las amenazas brasileñas a la soberanía del país, por lo que se resistieron a toda acción que sentase un precedente de legitimación de agresiones de una potencia sobre un país pequeño en violación a la normativa internacional, como lo era la invasión norteamericana a República Dominicana.

Palabras clave

Uruguay, política exterior, Estados Unidos, República Dominicana, Brasil

Índice

Introducción	1
Contexto	3
Tema y Problema	18
Marco Teórico.....	23
Países Pequeños	23
Realismo Neoclásico.....	27
Estrategia Metodológica	34
Análisis	42
Variable Independiente	42
Variables Intervinientes	58
Cultura Estratégica.....	59
Imágenes Mentales de los Líderes	62
Instituciones Domésticas	72
Relaciones Estado-Sociedad	76
Conclusiones	87
Anexos	92
Selección de Eventos - Internacional.....	92
Selección de Eventos - Uruguay	96
Editorial Jornal do Brasil	108
Bibliografía	109
Fuentes	122

Introducción

La Guerra Fría en América Latina en 1965 estaba en una etapa de conflicto intenso, inaugurada por la revolución cubana en 1959 (Pettinà, 2018). En ese contexto, Estados Unidos desembarcó tropas en República Dominicana, con el objetivo de sofocar una revolución interna que buscaba derrocar al gobierno de facto y restituir al depuesto presidente Juan Bosch (Szulc, 1966). Si bien al comienzo la intervención fue fundamentada por razones “humanitarias”, unos días después el presidente Lyndon B. Johnson modificó su discurso, aduciendo que su verdadero fin era evitar el establecimiento de un nuevo gobierno comunista en el Caribe (Moniz Bandeira, 2010). Los países de la OEA fueron notificados de esta invasión cuando esta ya era un hecho consumado, y a pedido de Estados Unidos aprobaron la creación de una Fuerza Interamericana de Paz (FIP) conformada por tropas de varios países. Simultáneamente, el tema se trató en el Consejo de Seguridad de la ONU, a solicitud de la Unión Soviética, a pesar de que Estados Unidos insistía en que el conflicto era de competencia exclusiva del ámbito panamericano.

Como Estado miembro de la OEA y miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, Uruguay debió decidir cómo posicionarse en ambos ámbitos. Su postura fue de denuncia frontal a la intervención norteamericana en los asuntos internos de otro Estado y de crítica a la violación de las normas jurídicas internacionales (García Ferreira, 2016), reafirmando la competencia de Naciones Unidas en el asunto. Además de desafiar a Estados Unidos con este posicionamiento, Uruguay estaba provocando a Brasil, uno de los países que apoyó con más entusiasmo la intervención (Da Rocha Botega & Morgenfeld, 2014).

Dada la condición de Uruguay como pequeño, débil en ámbitos militares y económicos, este reto a los dos actores más relevantes para sus relaciones exteriores resulta llamativo. Lo es más aún si se considera la precariedad del contexto político y económico de Uruguay en 1965. El segundo gobierno colegiado del Partido Nacional tuvo dificultades para gobernar dada la fragmentación y la polarización del sistema político (Di Segni & Mariani, 1969), además de los rumores de golpe de estado que empezaban a hacerse presentes. La crisis bancaria desencadenada ese año se sumaba a la sequía, los desequilibrios macroeconómicos, el estancamiento del crecimiento, la pérdida de poder adquisitivo de la población y el desempleo (Nahum *et. al.*, 1998), generando un clima de gran descontento en la población. A su vez, esto se traducía en grandes movilizaciones sindicales y estudiantiles, así como en el surgimiento de movimientos armados de izquierda y de derecha. El

gobierno uruguayo estaba atravesado por crisis en prácticamente todos los ámbitos, y decidió de todas maneras defender la autodeterminación del pueblo dominicano y el respeto por los principios de derecho internacional, a pesar de las consecuencias que esto pudiese generar en el relacionamiento con potencias como Estados Unidos y Brasil.

Este trabajo busca explorar el proceso de decisión que resultó en la postura de Uruguay frente a la intervención norteamericana en República Dominicana, a través de un estudio de caso. Además, se busca explorar cómo la creciente literatura sobre Estados pequeños en la política internacional (Baldacchino & Wivel, 2020; Thorhallsson, 2018) aplica al caso uruguayo y se utiliza el realismo neoclásico como marco teórico. Esta teoría de las Relaciones Internacionales examina tanto al sistema internacional como a las variables domésticas como factores causales a la hora de comprender la política exterior de un Estado (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016). Por un lado, se observan las asimetrías en las relaciones económicas, políticas y militares de Uruguay con Estados Unidos, Brasil y Argentina. Por otro lado, se analizan cuatro variables intervinientes a nivel doméstico: la cultura estratégica uruguaya, las “imágenes mentales” de los gobernantes, las instituciones domésticas que regulan la toma de decisiones en política exterior y las relaciones entre el Estado y la sociedad en ese momento histórico. Siguiendo el esquema del realismo neoclásico, estos factores, además de interactuar entre sí, funcionan como filtro de los estímulos provenientes del sistema internacional, delimitando las opciones que los decisores pueden tomar.

Desde este punto de vista, el posicionamiento uruguayo frente a la intervención en República Dominicana es un caso desviado: dada la situación del país en el sistema internacional y a nivel doméstico, se esperaría que este fuese aquiescente a las propuestas de Estados Unidos, pero Uruguay decidió comportarse con autonomía (Russell & Tokatlian, 2013). Por lo tanto, se realiza un análisis de plausibilidad para sondear si las relaciones causales propuestas por el realismo neoclásico pueden haber estado presentes en el caso, a través del análisis de discursos de representantes uruguayos, actas de organismos nacionales e internacionales, y prensa escrita.

Contexto

Las decisiones de los gobernantes uruguayos con respecto a la invasión estadounidense de República Dominicana tuvieron lugar en un contexto doméstico, regional e internacional complejo. En esta sección se hace un breve recorrido por la situación política, económica y social del Uruguay de los colegiados blancos en general (1959-1967) y del año 1965 en especial, y se destacan las principales características del relacionamiento internacional del país, para explicitar las características del escenario sobre el que se desarrollaron los hechos que se analizan en este estudio.

En 1958 por primera vez en el siglo XX el Partido Nacional (PN) accede al gobierno del país, con seis consejeros frente a tres del Partido Colorado (PC)¹ (Di Segni & Mariani, 1969). Para los colorados, que gobernaban desde hacía décadas, la derrota en 1958 fue “una desagradable sorpresa” (Rodríguez Metral, 2019, pág. 52): el PN ganó en dieciocho gobiernos departamentales y obtuvo mayorías parlamentarias. Fue el fin del neobatllismo².

En este primer período de gobierno del PN el liderazgo estuvo en manos de una alianza entre el sector liderado por Luis Alberto de Herrera y el ruralismo, movimiento social que se incorporó al partido en esas elecciones, cuyo referente era Benito Nardone. Este gobierno, aunque económicamente liberal, promovió un aumento en las políticas represivas hacia los movimientos sociales (Broquetas, 2015). En especial, su sector ruralista llevó adelante políticas y discursos que partieron de un violento anticomunismo, y que fueron parte de la incorporación de las lógicas continentales en el período de la Guerra Fría (Yaffé, 2016).

¹ En la reforma constitucional de 1952 se estableció que la titularidad del Poder Ejecutivo no estaría más en manos de un presidente, sino que quedaría a cargo de un Consejo Nacional de Gobierno compuesto por nueve integrantes.

² El “neobatllismo” es utilizado para describir el período 1946-1958 (gobiernos colorados de Tomás Berreta, Luis Batlle Berres y Andrés Martínez Trueba) y distinguirlo del “primer batllismo” de comienzos del siglo XX. En este período se fomentó una participación fuerte del Estado en la economía, impulsando entre otras cosas la política de industrialización por sustitución de importaciones (D’Elía, 1982). Una discusión más profunda sobre el alcance del neobatllismo puede encontrarse en Panizza (1990) y D’Elía (1982).

Tabla 1*Resultado de las elecciones presidenciales de 1962*

	Sufragios	% s/total votantes
P. NACIONAL	545.029	46.6
Ubedoxia	316.533	27.0
Eje Herrero-Ruralista	227.205	19.4
P. COLORADO	521.231	44.5
Lista "15"	277.259	23.7
U. Col. y Batllista	167.085	14.3
Lista "99"	76.510	6.5
FIDEL	40.886	3.5
DEMOCRACIA CRISTIANA	35.703	3.0
UNIÓN POPULAR	27.041	2.3

Fuente: Reyes Abadie, W., & Vázquez Romero, A. (2001). *Crónica general del Uruguay. El Siglo XX, tomo II*. (Vol. 7). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pág. 273.

En 1962 el Partido Nacional ganó nuevamente las elecciones, manteniéndose en el poder hasta 1967. Sin embargo, como se muestra en la Tabla 1, la correlación de poderes a la interna del partido cambió: venció una alianza entre la el herrerismo ortodoxo, que nucleaba a quienes criticaban la alianza con el ruralismo en las pasadas elecciones, y la Unión Blanca Democrática (UBD), que recibió el nombre de "Ubedoxia". A su vez, como puede verse en la Tabla 1, el margen de votos por el que el PN venció al PC fue escaso, lo que comprometió la legitimidad de su gobierno desde el comienzo. Mientras que el herrerismo hizo "Una propuesta antiestatista, claramente defensora del rol primordial del mercado y de la iniciativa privada; una desconfianza visceral a los impuestos (...) un ruralismo radical y popular" (Caetano & Rilla, 2004, págs. 43-44), en la UBD, que recogió algunas ideas desarrollistas y cepalinas, convergían diversos grupos que habían pertenecido al nacionalismo independiente (más alejado del campo nacional popular y más cercano al capital internacional) (Caetano & Rilla, 2004), que se presentaban con un "tono urbano y principista" (Nahum et. al., 1998, pág. 9). (Nahum, Maronna, Frega, & Trochón, 1998)

Cuadro 1*Miembros del Consejo Nacional de Gobierno (CNG) 1963-1967*

Partido	Fracción	consejero
Partido Nacional	Unión Blanca Democrática	Alfredo Puig Spangenberg*
		Héctor Lorenzo y Lozada
	Herrerismo Ortodoxo	Carlos María Penadés
		Washington Beltrán
Partido Colorado	Lista 15	Alberto Heber Usher
		Alejandro Zorrilla de San Martín**
	Unión Colorada y Batllista	Alberto Abdala***
		Amílcar Vasconcellos
		Óscar Gestido

*Sustituyendo a Daniel Fernández Crespo, fallecido en julio de 1964

**Sustituyendo a Luis Giannattasio, fallecido en febrero de 1965

***Sustituyendo a Luis Batlle Berres, que renunció a su puesto de consejero y pasó a ocupar una banca en el Senado

Fuente: elaboración propia en base a Reyes Abadie, W., & Vázquez Romero, A. (2001). *Crónica general del Uruguay. El Siglo XX, tomo II*. (Vol. 7). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

El segundo gobierno del Partido Nacional se enfrentó a una situación mucho más compleja que la del período anterior, al ser mayoría en el Consejo Nacional de Gobierno, tal como se detalla en el Cuadro 1, y minoría en ambas cámaras del Poder Legislativo simultáneamente. Además, la fracción que controlaba el CNG tenía un apoyo parlamentario limitado (Nahum et. al., 1998). Las diferencias entre la Unión Blanca Democrática, el Herrerismo Ortodoxo y el herrero-ruralismo eran muy notorias; así lo reconocía Washington Beltrán, consejero en este período: “No niego, y así lo precisaré, de qué modo las diferencias internas de nuestro Partido comprometieron, con evidente gravedad, la gestión gubernamental del segundo gobierno blanco” (1989, pág. 19). El segundo colegiado blanco, en virtud de estas diferencias, tuvo movimientos oscilatorios hacia el desarrollismo y el liberalismo (Caetano, 2019), y políticas ideológicamente dispares en lo social.

Además de las complejidades de la conformación de los diferentes ámbitos de gobierno, entre 1964 y 1965 falleció un número de líderes políticos difícilmente sustituibles para los partidos Nacional y Colorado, entre los que se contaban Benito Nardone, Luis Batlle Berres, Barrios Amorín, Daniel Fernández Crespo y César Batlle Pacheco (Nahum et.al., 1998). Esto implicó la necesidad de cambios en la conformación del CNG detallados en el Cuadro 1, y significó un duro golpe tanto para líderes como para sus seguidores, que quedaron de pronto huérfanos de estos referentes de gran peso.

Luego de las elecciones de 1958 el Partido Colorado debió reordenarse y encontrar qué lugar jugaría como oposición. En 1962, volvió a ser derrotado, pero esta vez por un margen de votos mucho menor. Esto llevó a que las posturas críticas de algunos de sus sectores hacia el gobierno se endureciesen “hasta alcanzar niveles insólitos” (Chasqueti, 2006, pág. 12), disminuyendo al mínimo los espacios de colaboración interpartidaria.

Los partidos de izquierda, electoralmente minoritarios, atravesaron desde fines de los años 50 una serie de reordenamientos en consecuencia de los realineamientos internacionales fruto de “desestalinización” de la Unión Soviética y la llegada de la Revolución Cubana. En las elecciones de 1962 se iniciaron dos procesos diferentes de alianzas entre sectores: por un lado, nacería el Frente Izquierda de Liberación (FIDEL), conformado por el Partido Comunista Uruguayo junto con personalidades de la cultura e intelectuales, y por otro la Unión Popular (UP), una alianza del Partido Socialista con el sector liderado por Enrique Erro, escindido del Partido Nacional (Buquet & De Armas, 2004). La UP consiguió cerca de un tercio de votos menos de los que había conseguido el Socialismo en solitario en las elecciones anteriores, lo que fue “un duro revés para las expectativas depositadas en una experiencia de unidad” (Nahum et.al., 1998). El FIDEL, por otro lado, creció en una proporción casi paralela a las pérdidas de la UP. De todas maneras, los intentos de unificar a la izquierda en un solo frente continuarían en los años siguientes.

En este período comenzó a tomar fuerza el papel de las Fuerzas Armadas en la vida política del país, a través de intentos de golpe de Estado³, incorporación a ámbitos administrativos donde no

³ Magdalena Broquetas recoge las intenciones de organizaciones compuestas tanto por militares como por civiles, como la Legión Artiguista o la Vanguardia Tricolor, respecto de organizar un golpe de Estado (2015, págs. 125-143). A su vez, en 1964 “el Jefe de Policía de Montevideo, coronel Ventura Rodríguez, y su predecesor, coronel Mario Aguerrondo, junto a otros oficiales blancos, estaban preparados para ejecutar un golpe” (Aldrighi, 2012, pág. 83). Estos intentos fueron seguidos con atención por diplomáticos norteamericanos, y según Clara Aldrighi (2012, pág. 81) fueron importantes para convencer al liderazgo político de la necesidad de una reforma constitucional.

habían participado hasta ese entonces, y profundización de las capacidades de represión a los sectores sociales movilizados (López Chirico, 1985), lo que significó una fisura en los principios del Uruguay liberal sostenidos en las décadas anteriores. Esta tendencia se exacerbaría en los lustros siguientes (Nahum et.al,1998).

El segundo colegiado del Partido Nacional fue entonces un período marcado por la inestabilidad política, y las dificultades para gobernar. Los desafíos surgieron desde el fin abrupto de liderazgos anteriores, desde la compleja interna del partido, desde la oposición y también desde actores militares.

En el año 1958 la economía nacional dejó de crecer, iniciando un estancamiento que perduraría durante diecisiete años (Yaffé, 2016), que significó una disminución del ingreso per cápita y del salario real en este período, junto con tasas de desempleo de proporciones masivas (Finch, 2014) (Melgar & Cancela, 1985).

El proceso inflacionario que acompañó al estancamiento económico cuando se agotó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) condujo a los desequilibrios macroeconómicos que causaron la necesidad de negociar con los organismos multilaterales de crédito (Bertino & Bertoni, 2004), así como a la devaluación y la caída del poder adquisitivo de la población, como puede verse en la Tabla 2.

Uno de los hitos más importantes de este período de gobierno fue la aprobación de la Reforma Cambiaria y Monetaria, que impuso una liberalización de la economía, al finalizar con el contralor del comercio exterior, eliminar los tipos de cambio múltiples en favor de un cambio único establecido por el libre juego de oferta y demanda, levantar los subsidios al consumo y producción, al mismo tiempo que fijaba detracciones a la exportación de algunos productos ganaderos (Ruiz, 2008).

En este marco, se firmó en 1960 la primera carta de intención al Fondo Monetario Internacional (FMI) “que despertó una fuerte ofensiva de la oposición colorada pese a que este partido había firmado siendo gobierno, su afiliación” a ese organismo (di Candia, 2006, pág. 54). En 1961, 1962 y 1966 se firmaron la segunda, tercera y cuarta cartas de intención respectivamente. Como contrapartida, el FMI exigió al gobierno el acatamiento de una serie de medidas monetarias, cambiarias y fiscales que reducían el rol del Estado en la economía, implantando el primer modelo

de tipo liberal desde la crisis de 1929 (Broquetas, 2015). Los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los grandes trust bancarios extranjeros completaron la línea financiera del gobierno (Di Segni & Mariani, 1969).

Tabla 2

Incrementos anuales de precios (de diciembre a diciembre) entre los años 1957 y 1965

1957	18%
1958	20%
1959	49%
1960	36%
1961	11%
1962	12%
1963	44%
1964	35%
1965	88%

Fuente: Reyes Abadie, W., & Vázquez Romero, A. (2001). *Crónica general del Uruguay. El Siglo XX, tomo II*. (Vol. 7). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, pág. 280.

En el lustro anterior, la gestión de la deuda había tenido numerosos defectos:

[...] el gobierno uruguayo había incumplido los compromisos asumidos con [el FMI] y otras instituciones por lo que cada vez contaba con menos margen de maniobra a la hora de negociar las refinanciaciones de sus deudas. La crisis bancaria de 1965 empeoró considerablemente esta situación. La cuarta “carta de intención” que el gobierno uruguayo firmó con el FMI en mayo de 1966 constituye un buen ejemplo de las duras condiciones en las que se pactaban los préstamos (Broquetas, 2008, pág. 164).

El año 1965 estuvo marcado por los problemas económicos y desequilibrios, que incluyeron una excepcional sequía que perjudicó la actividad agropecuaria y la producción eléctrica, y la caída del Banco Transatlántico, que tuvo repercusiones en todo el sistema bancario nacional (Nahum et.al.,

1998)⁴. Además, en el mes de abril, setenta toneladas de oro de las reservas del Banco República fueron enviadas a Estados Unidos, para saldar parte de la deuda uruguaya (Aldrighi, 2012, pág. LXXXI).

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)⁵, en su diagnóstico sobre la situación económica de Uruguay en 1963, establecía:

Entre los factores de retraso se destacaba: El sistema de producción inadecuado. En el agro, el régimen de propiedad y tenencia de la tierra, así como la escasa tecnología aplicada. En la industria, la falta de competitividad, por la pequeñez del mercado interno y la poca capacidad para exportar. El desequilibrio de precios, que obedecía a la presión de los diversos sectores para obtener ventajas en la redistribución de los escasos ingresos. La inflación (Reyes Abadie & Vázquez Romero, 2001, pág. 275).

Para paliar estos problemas propusieron una serie de reformas de fondo, siendo las más importantes las que actuaban sobre las estructuras agropecuarias, el sistema tributario, la organización financiera y bancaria, la seguridad social, el sistema educativo, la industria, el comercio exterior y la vivienda. (Reyes Abadie & Vázquez Romero, 2001). Sin embargo, los planes aprobados por la CIDE no pudieron ser aplicados en la práctica en su totalidad; “las reformas preconizadas no pasaron de ser un ejercicio intelectual” (Melgar & Cancela, 1985, pág. 37).

Los efectos de estos desequilibrios económicos se convirtieron en la principal preocupación de los uruguayos en este período, como puede verse en el espacio que estos temas ocuparon en la prensa escrita de la época. La inflación, los problemas con el tipo de cambio, la deuda con el FMI y la imposibilidad de llevar a cabo reformas para solucionarlos impusieron una presión constante sobre los gobernantes en este período, en el que su margen de maniobra para tomar decisiones estaba severamente limitado en consecuencia.

Las consecuencias de la crisis económica, como el descenso del poder adquisitivo de las clases medias y trabajadoras o el aumento del desempleo, fueron disparadoras, además, de un

⁴ Una explicación detallada de las causas e hitos de la crisis del Banco Transatlántico puede encontrarse en Vaz (1999).

⁵ La CIDE, organismo creado en 1960 bajo auspicio de la CEPAL y la Alianza para el Progreso, fue “un calificadísimo think tank, que realizó una exhaustiva consultoría de la realidad nacional, de la que emergió un panorama claro de la crisis nacional y un ambicioso programa de reformas estructurales” (Garcé, 1999, pág. 59).

“enrarecimiento del clima de convivencia ciudadana” (Di Segni & Mariani, 1969, pág. 169), reflejado en una ebullición de las protestas y movilizaciones sociales.

Esta coyuntura puso de manifiesto la importancia de organizaciones sociales, entre las que se destacan la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). La Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay reivindicó numerosas causas en oposición a las políticas del segundo colegiado blanco, luego de haberse fortalecido al conseguir hitos como la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Universidad, en 1958. Por otro lado, las movilizaciones sociales de este período propiciaron la participación de grupos que hasta entonces se habían mantenido fuera de la arena política, y la coordinación entre las diferentes organizaciones sindicales para encontrar soluciones colectivas a los problemas sociales, lo que desembocó en un proceso de unidad en el movimiento de los trabajadores (Nahum et.al., 1998). Entre 1964 y 1966, la Convención Nacional de trabajadores fue dando pasos hacia la conformación de un organismo unificado, por ejemplo, organizando un paro general el 6 de abril de 1965 (Porrini, 2008). Este organismo pasaría a actuar de acuerdo a las directivas aprobadas por centenares de organizaciones sindicales y sociales en el Congreso del Pueblo de agosto de 1965 (Broquetas, 2015).

En este contexto también nacieron a la vida política organizaciones armadas de izquierda en Uruguay, en un principio creadas para la autodefensa ante la represión policial de los movimientos sociales y los ataques de los grupos ultraderechistas, pero luego tomando acciones de lucha inspiradas en la doctrina “foquista” y la Revolución Cubana (Ruiz, 2008). Entre estas se destacaron el “Coordinador”, que nucleó a diversas organizaciones de origen sindical y político, y a partir de mayo de 1965 el Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros. En dirección opuesta, en estos años proliferaron grupos derechistas no partidarios, de apelación patriótica, que identificaban como su enemigo en la izquierda, los sindicatos y el movimiento estudiantil (Broquetas, 2015). Algunas de las organizaciones que se inscribieron en este movimiento realizaron manifestaciones de violencia explícitas. La reacción del gobierno ante el malestar social se reflejó en la aplicación de medidas represivas:

Para contener la presión gremial se implantaron en varias ocasiones "medidas prontas de seguridad" (abril y octubre de 1965 y octubre de 1967). Esta forma de proceder [...] fue acompañada de varios intentos por reglamentar la acción sindical que en los hechos suponía

privar a los trabajadores de derechos históricamente adquiridos. Ejemplifican esta tendencia la reglamentación del derecho de reunión (abril de 1965), la aprobación del decreto que autorizaba al desalojo de fábricas y comercios por la fuerza pública en caso de que así lo requiriesen los propietarios (octubre de 1966) (Broquetas, 2015, pág. 167).

La situación interna nos ayuda a entender el problema de investigación, porque refleja el escenario sobre el que los tomadores de decisión actuaron. Los miembros del Consejo Nacional de Gobierno contaban con un respaldo político limitado en el Parlamento, lo que marcó las interacciones entre ambas instituciones, a lo que se suman las diferencias entre fracciones del Partido Nacional y el papel jugado por los demás partidos políticos y los actores no partidarios. En el contexto de la crisis económica y el descontento social, esto marca los límites de hasta donde las preferencias de política internacional podrían llevarse a la práctica: las oposiciones se mostraban en numerosos frentes simultáneamente.

En el segundo colegiado del Partido Nacional tuvo dos Cancilleres: Alejandro Zorrilla de San Martín, parte del herrerismo ortodoxo, dirigió el Ministerio de Relaciones Exteriores hasta febrero de 1965, cuando pasó a ocupar un puesto en el Consejo Nacional de Gobierno sustituyendo al fallecido Luis Giannattasio (Caetano, Bucheli, & Yaffé, 2002). Desde ese entonces hasta el final del período de gobierno, la Cancillería estuvo al mando de Luis Vidal Zaglio, también herrerista ortodoxo, que anteriormente había sido diputado por esa corriente. Las tradiciones partidarias y preferencias del Canciller son un factor a tener en cuenta en el corto plazo en el que se decidieron las acciones uruguayas respecto a la crisis dominicana.

En materia de relacionamiento internacional, algunos autores proponen que los colegiados blancos continuaron con la política colorada de alineación con Estados Unidos (Reyes Abadie & Vázquez Romero, 2001). En la misma dirección, Romeo Pérez Antón (2011) establece que Uruguay durante la Guerra Fría se alineó con flexibilidad a Estados Unidos, encontrando controversias internas solamente en cuanto a la articulación militar con este país. La flexibilidad en el alineamiento es explicada en virtud de que el sistema político “alojó pacíficamente oposiciones vigorosas, que inhibieron al mismo tiempo la manifestación de las aristas más violentas de aquella inscripción planetaria” (Caetano & Rilla, 1995, pág. 19). Las relaciones bilaterales de Uruguay con Estados Unidos se enmarcaron en la estrategia de esa potencia hacia América Latina durante la Guerra Fría, en el contexto de las reverberaciones de la Revolución Cubana, y luego de la creación de la

Alianza para el Progreso en 1961. El país norteamericano mantuvo estrechas relaciones con los gobernantes uruguayos del momento, centrándose en la renegociación de la deuda externa, el fomento de la reforma constitucional para eliminar el Ejecutivo colegiado, así como la ayuda militar y policial para actividades que buscaban evitar el crecimiento de los movimientos izquierdistas en la región. Los tomadores de decisión reaccionaron a las acciones estadounidenses en República Dominicana, navegando las consecuencias de tal posición en la red de relacionamientos entre Uruguay y ese país.

Por otro lado, las relaciones “pendulares” (Bizzozero, 2003) de Uruguay con sus vecinos más próximos eran desiguales: mientras la concreción de tratados de límites territoriales con Argentina alivió algunas tensiones previas, la llegada de la dictadura militar a Brasil trajo como consecuencia amenazas a la soberanía uruguaya. Algunas de las formas que tomó esta intención intervencionista brasilera fueron las solicitudes al gobierno uruguayo para que obstaculizara el ejercicio de los derechos políticos de asilados políticos brasileños en suelo nacional, como también las violaciones territoriales aéreas y terrestres (Aldrighi, 2012). El gobierno dictatorial brasileño tuvo, en el ámbito continental, un acercamiento muy grande a las preferencias de Estados Unidos, lo que complejizó aún más la postura uruguaya que se discute en las secciones siguientes.

Las tensiones generadas por las vicisitudes de las relaciones entre Uruguay con la potencia hemisférica y con sus dos vecinos eran difíciles de procesar para el gobierno uruguayo, todavía más en el contexto de la crisis política, económica y social que el país estaba atravesando. Para Uruguay no fue simple sobrellevar las presiones sobre su soberanía que la dinámica internacional imponía sobre él.

Es menester notar, por otro lado, la importancia que las organizaciones internacionales en cuyo seno se discutió la cuestión dominicana tenían para la política exterior uruguaya. La participación uruguaya en el multilateralismo internacional puede entenderse como una línea de larga duración que tiene como “debut” la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, en 1907, en la que José Batlle y Ordóñez sorprendió a la comunidad internacional con su propuesta de creación de una Corte de Arbitraje con carácter obligatorio (Clemente, 2005). Uruguay fue uno de los Estados fundadores de la Liga de las Naciones desde 1920, y fue miembro no permanente del Consejo de este organismo entre 1923 y 1926 (Uruguayan Institute of International Law, 1958).

Aunque en 1945 el Partido Nacional había votado en contra de la declaración de guerra a las potencias del Eje (Rodríguez Ayçaguer, 2004), condición necesaria para formar parte de las Naciones Unidas, finalmente la Carta fue ratificada unánimemente por las Cámaras de Senadores y Diputados de nuestro país. El camino hasta esta aprobación no fue directo: las disposiciones propuestas para el establecimiento de la Organización fueron duramente criticadas por algunos actores uruguayos. Publicaciones periódicas de la época recogían algunas de las preocupaciones más acuciantes sobre la futura organización: la posibilidad de un abuso del poder de veto por parte de un miembro permanente del Consejo de Seguridad, el equilibrio entre la Asamblea y el Consejo la democracia interna y la igualdad entre Estados (Uruguayan Institute of International Law, 1958). El compromiso de Uruguay con las Naciones Unidas, desde su creación, fue muy intenso:

el gobierno y la opinión pública de Uruguay han prestado un apoyo pleno y leal a las Naciones Unidas; dicho apoyo se ha convertido, de hecho, en una norma básica de la política exterior uruguaya. Como Estado pequeño, el Uruguay no puede contribuir de manera decisiva a la seguridad colectiva en casos críticos [...] pero en el Uruguay se considera que la mejor manera de mantener la existencia nacional del país es apoyando activamente esa acción en la medida de sus recursos. También se reconoce que no se puede esperar que surja pronto la organización internacional ideal en un mundo donde el dominio de las grandes potencias es tan evidente y donde el poder se ha polarizado (Uruguayan Institute of International Law, 1958, pág. 48, traducción propia)ⁱ

Carlos María Velázquez (1978, págs. 21-22), protagonista y cronista del caso de estudio de este trabajo, nota que en el período 1959-1965 Uruguay ocupó veintidós posiciones en órganos principales y subsidiarios de Naciones Unidas⁶, dando cuenta de la importancia que el país le confería a la participación en este organismo.

Uruguay fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) por primera vez en 1965. Este órgano es, junto a la Asamblea General, uno de los más importantes en la conducción de la ONU, y el único cuyas decisiones son de cumplimiento obligatorio para los Estados Miembros, conforme a la Carta de las Naciones Unidas. El CSNU es integrado en forma permanente por los cinco países ganadores de la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, la Unión

⁶ No se incluyen en esta cifra las que ocuparon a título personal Eduardo Jiménez de Aréchaga (Comisión de Derecho Internacional) y Héctor Gros Espiell (Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas) (Velázquez, 1978).

Soviética, China, Francia y el Reino Unido) y miembros no permanentes elegidos por la Asamblea General y que rotan en sus puestos cada dos años⁷. Estas membrecías no permanentes se distribuyen geográficamente por regiones, reservándose dos de estos asientos para América Latina. Sin embargo, históricamente, éstos no se reparten de forma equitativa entre los países: entre 1946 y 1964 Brasil integró el Consejo cuatro veces, Colombia tres y Argentina dos, mientras que “la mitad de los países latinoamericanos no habían tenido nunca representación en el Consejo, cuyos sitios parecían reservados a los mismos países, tras intervalos más o menos cortos” (Velázquez, 1978, pág. 23). Superadas las tensiones a la interna del Grupo Latinoamericano (órgano informal encargado entre otras cosas de elevar candidaturas a la Asamblea General de la ONU) en virtud de la expulsión de Cuba de la OEA, la candidatura de Uruguay al Consejo de Seguridad obtuvo el apoyo unánime de la región (Velázquez, 1978).

Por otra parte, Uruguay participó de todas las conferencias en el ámbito panamericano desde 1889, cuando se celebró la primera reunión de este tipo en Washington (Clemente, 2012), y su compromiso con el ámbito continental fue notorio, animado en gran parte por el reconocimiento de Estados Unidos como potencia regional y con el plegamiento a las directrices de la política exterior brasileña.

El carácter de esta participación fue en parte ideológico, identificándose con la pertenencia identitaria al hemisferio occidental y los valores democráticos que defendía el batllismo (Clemente, 2005). Además, “Esta línea de pensamiento recogió mayoritariamente sus respaldos en el círculo gobernante [colorado] y en particular en la cancillería y terminó por volverse hegemónica con el fin de la Segunda Guerra Mundial. (Clemente, 2012, págs. 56-57). Por otro lado, el nacionalismo a lo largo de su historia manifestó su preferencia por un proyecto latinoamericano, en lugar de uno que incluyese a Estados Unidos (Clemente, 2005). Como consecuencia, los debates en el Parlamento sobre acuerdos como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fueron intensos (Clemente, 2005), y el Partido Nacional además se opuso con firmeza a la ratificación del Tratado de Río. En el desarrollo del sistema interamericano:

⁷ Hasta 1965, en el primer año en el que Uruguay fue parte del Consejo, los miembros no permanentes eran seis. Ese año triunfó una propuesta de Reforma impulsada entre otros por Uruguay, por la que se aumentó el número de miembros no permanentes a diez, efectiva a partir de 1966 (Velázquez, *El Uruguay y las Naciones Unidas (1959-1965)*, 1978).

Uruguay ha desempeñado el papel que cabría esperar de un Estado pequeño y militarmente débil, pero democrático. Su política exterior siempre ha hecho hincapié en la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados, el arbitraje pacífico de las controversias, la solidaridad americana y la seguridad colectiva, y la importancia de respetar el derecho internacional (Fette, 1966, pág. 38, traducción propia)ⁱⁱ.

El papel de Uruguay osciló entre el alineamiento con Estados Unidos y con sus pares latinoamericanos (Clemente, 2012), coincidiendo más marcadamente con estos últimos en los temas de no intervención y supremacía del derecho interno, al tiempo que durante la Segunda Guerra Mundial se alineó con Estados Unidos en “la participación en la política de defensa hemisférica a través de la adquisición de armamentos y la construcción de bases aeronavales” (Rodríguez Ayçaguer, 2004, pág. 7). En suma:

En el contexto de la guerra fría y con la aplicación de la Doctrina Truman de contención al comunismo, el sistema inter-americano se transformó en un bloque sólidamente alineado con la política exterior de los Estados Unidos. Uruguay participó en él desde una posición de autonomía relativa, por lo general asociado al grupo de países que sustentaron las posturas más independientes” (Clemente, 2005, p. 31).

La intervención norteamericana en República Dominicana fue tratada tanto en el seno de la ONU como en la OEA, como se resume a continuación. El relacionamiento entre ambas organizaciones frente a este caso fue motivo de disputa: la actuación de la ONU “levantó un número de preguntas sobre el regionalismo, y la relación entre la OEA y las Naciones Unidas” (Wilson, 1967, pág. 171), sobre todo por la intención estadounidense de mantener a la organización mundial fuera del ámbito continental. Uruguay, como miembro de ambas organizaciones, encontró en ellas un espacio donde desarrollar su política exterior, siguiendo con el compromiso que había demostrado en décadas anteriores con ambas instituciones.

En setiembre de 1964, Uruguay rompió relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba. Este hito tuvo como protagonistas a los mismos Consejeros de Gobierno que actuaron en el caso dominicano, en una situación política y económica muy similar, por lo que es un antecedente ineludible al caso que se estudia en este trabajo.

Las relaciones de Uruguay y Cuba luego de la revolución de 1959 tuvieron sus altos y bajos: si bien el gobierno uruguayo reconoció rápidamente a su par luego del cambio de régimen, dos años

después declaró persona non grata al embajador cubano en el país, y se abstuvo de hacer un pronunciamiento oficial ante el intento de invasión a Bahía de Cochinos (García Ferreira & Girona, 2020). En 1961, durante el primer colegiado blanco, el primer secretario de la Embajada de la Unión Soviética y el embajador de Cuba habían sido expulsados, bajo sospecha de promoción de actividades desestabilizantes del gobierno, generando manifestaciones en contra de militantes de izquierda (di Candia, 2006, págs. 44-45). En 1962 se celebró la VIII Reunión de Consulta de Cancilleres la OEA, en Punta del Este, cuyo tema principal fue Cuba. Si bien el gobierno uruguayo estaba en desacuerdo con la fundamentación de la convocatoria, al igual que México, votó a favor de expulsar a Cuba, presionado por su condición de anfitrión de la Conferencia y con el objetivo de “hacer prevalecer la unidad hemisférica” (García Ferreira & Girona, 2020, pág. 127)⁸. No obstante, unos días después de concluida la Reunión de Consulta, el consejero César Batlle Pacheco mocionó en el CNG para que Uruguay rompiera relaciones diplomáticas con Cuba, pero su iniciativa fue rechazada (Aldrighi, 2012).

Distinto resultado tuvo la misma cuestión en 1964, luego de la IX Reunión de Consulta de Cancilleres en Washington en la que se trató la acusación de Venezuela al régimen cubano por una “agresión” consistente en el supuesto envío de armas destinadas a las guerrillas venezolanas y en la transmisión de mensajes incitando a la revolución por radio desde La Habana. Aunque Uruguay votó en contra de las sanciones a Cuba en el seno de la OEA, junto a Chile, Bolivia y México, la Conferencia resultó en una resolución votada por la mayoría de los países que establecía la ruptura obligatoria de relaciones diplomáticas con Cuba (Aldrighi, 2012).

Como consecuencia, tuvieron lugar acalorados debates políticos y jurídicos en el seno del gobierno y la sociedad uruguayo sobre el cumplimiento de dicha resolución. Una de las polémicas se relacionaba con la aspiración uruguayo a un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, que necesitaba de los votos de los países latinoamericanos en la Asamblea General. Un diario uruguayo lo planteaba llanamente: “No romper relaciones con Cuba [...] indispondría a Uruguay con los miembros de la OEA y pondría en peligro su candidatura” (Aldrighi, 2012, pág. L). Finalmente, se decidió por seis consejeros en nueve romper relaciones con Cuba; votaron en

⁸ John Estal Fette detalla que el CNG estaba tan dividido acerca de qué acciones tomar en este caso que el Canciller Homero Martínez Moreno presentó su renuncia, al no poder obtener instrucciones claras. Los consejeros se negaron a aceptarla, y Martínez Moreno asistió a la conferencia sin más instrucciones que referir cualquier decisión al Consejo (1966).

contra Alberto Héber Usher, del Partido Nacional, y Alberto Abdala y Amílcar Vasconcellos del Partido Colorado. Gerardo Caetano, Gabriel Bucheli y Jaime Yaffé advierten que el canciller de la época, Alejandro Zorrilla de San Martín debió seguir las instrucciones del gobierno uruguayo “contra su voluntad y pensamiento” (2002, pág. 200). Para la OEA, al romper relaciones con Cuba, Uruguay expresó sus objeciones legales y sus reservas morales, pero no eludió su obligación como nación miembro del organismo regional” (Fette, 1966, pág. 39, traducción propia)ⁱⁱⁱ.

Esta decisión dio origen a importantes manifestaciones en contra. Uno de los ámbitos donde el desacuerdo con la ruptura de relaciones se expresó con mayor fuerza fue La Universidad de la República (UdelaR), que

estuvo material y simbólicamente en el centro de estos acontecimientos: un acto en la explanada, convocado en repudio a la ruptura de relaciones, culminó con una fuerte represión y un sitio al edificio central de la UdelaR, donde se “refugiaron” más de trescientas personas que permanecieron sitiadas durante casi cuarenta horas (Girona, 2020).

Las relaciones exteriores uruguayas estuvieron marcada en este período por el rol que cumplieron Estados Unidos, Argentina y Brasil; el primero como potencia continental, los últimos como actores ineludibles para la política exterior uruguayana. Por otro lado, la importancia que las instituciones como la ONU y la OEA tuvieron desde décadas anteriores para Uruguay, como ámbitos de intercambio y decisión de normas que los actores domésticos percibían como centrales en la determinación de la actuación en la arena internacional, es un factor ineludible a la hora del análisis. Por último, los protagonistas del caso de estudio que se detalla a continuación fueron a su vez los que tomaron las decisiones relativas al rompimiento de relaciones con Cuba con menos de un año de anterioridad. Las discusiones en el ámbito panamericano, la relevancia del cumplimiento de las normas internacionales, el debate sobre los principios de la política exterior uruguayana, y la movilización social son elementos que se repiten, en un contexto político y económico muy similar. Por lo tanto, es de esperar que los tomadores de decisión hayan aplicado lecciones aprendidas del rompimiento de relaciones diplomáticas con Cuba a su reacción ante la invasión norteamericana de República Dominicana.

Tema y Problema

En la etapa de la Guerra Fría que comprende el período de estudio, Estados Unidos y la Unión Soviética habían llegado a un equilibrio de poder inestable, luego de que esta última diese importantes pasos en la carrera espacial y consiguiese la bomba atómica, además de otros logros armamentísticos (Gaddis, 2012). La crisis de los misiles cubanos de octubre de 1962 fue un ejemplo de lo cercano que estaba el mundo en ese momento de una confrontación a gran escala, y llevó al reconocimiento de ambas potencias mundiales de la necesidad de la distensión para evitar la aniquilación mutua, entre otras cosas a través de la firma de tratados de limitación de armamentos (Zorgbibe, 1997). Esto a su vez tuvo efectos en el sistema internacional: se generó una ventana de oportunidad para las luchas por la descolonización en África y Asia, el nacimiento del movimiento de países no alineados e incluso desafíos internos entre aliados⁹. Como resume Gaddis: “las superpotencias encontraban cada vez más difícil manejar a las potencias menores, ya fueran aliados o neutrales en la Guerra Fría” (2012, pág. 108).

Por otro lado, las etapas de la Guerra Fría en América Latina tuvieron divergencias de las establecidas en párrafos anteriores, determinadas mayormente por la caracterización de las relaciones entre las superpotencias¹⁰. Vanni Pettinà propone que, a diferencia de otras regiones del mundo, recién luego de la revolución cubana “América Latina se incorporó plenamente a la primera línea del conflicto bipolar” (Pettinà, 2018, p. 59). Mientras el mundo se distendía, en América Latina las interacciones se volvieron mucho más conflictivas, con surgimiento de focos revolucionarios y su consiguiente represión, y con un mayor involucramiento de las superpotencias en la región.

En este contexto, en abril de 1965 Estados Unidos invadió la República Dominicana, con la justificación de una operación para resguardar las vidas de sus nacionales en la ocasión de la guerra civil en ese país (Szulc, 1966). Rápidamente esto se convirtió en una intervención a gran escala,

⁹ Un ejemplo de esto es la postura francesa bajo el gobierno de De Gaulle en estos años, que según John L. Gaddis “Era como si estuviera decidido a mostrar a los Estados Unidos que, en una era de superpotencias agarrotadas, había lugar para que Francia no sólo afirmara su autonomía, sino que hiciera gala de ella” (2012, pág. 122). La postura francesa en los discursos en el Consejo de Seguridad de la ONU al respecto de la invasión de República Dominicana sería un ejemplo de esto.

¹⁰ En tiempos recientes, ha tenido lugar un debate historiográfico sobre el estudio de la Guerra Fría que se caracteriza, entre otras cosas, por el “abandono de una perspectiva de análisis centrada sólo en la historia de Estados Unidos” (Pettinà, 2018, p. 20). Dicho debate excede ampliamente el enfoque de este trabajo.

que fue fundamentada por el presidente estadounidense con el pretexto de “evitar una nueva Cuba” (Zorgbibe, 1997), modificando la posición inicial de una acción humanitaria hacia una respuesta a una supuesta amenaza comunista, explicitando que los Estados Unidos “no pueden, no deben y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista en el hemisferio occidental” (Moniz Bandeira, 2010, pág. 178).

Luego de desembarcadas las tropas norteamericanas en territorio dominicano, este asunto fue tratado en la órbita de la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la convocatoria de la 10ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En un primer momento, en este ámbito se decidió establecer un Comité Especial para investigar los hechos y fomentar las negociaciones de paz entre las partes en conflicto en República Dominicana, sin nombrar el desembarco ilegal de tropas norteamericanas. Luego, se decidió la formación de una Fuerza Interamericana de Paz (FIP), que sería integrada por tropas de los países de la OEA, comandada por militares brasileños, y sustituiría a los marines norteamericanos que ya se encontraban en el territorio. Además, se encomendó primero al Secretario General de la OEA y luego a una Comisión *ad-hoc* conformada por varios países latinoamericanos la negociación de un alto al fuego (Instrucciones Telegráficas remitidas a Representación Permanente en la OEA, 1965).

En el marco de la situación interna descrita en las secciones anteriores, Uruguay tuvo un “último gesto de independencia” con respecto a Estados Unidos (Clemente, 2005, p. 33). El proceso decisorio que desembocó en este posicionamiento tuvo como protagonistas a los nueve Consejeros de Gobierno, el ministro de Relaciones Exteriores, Luis Vidal Zaglio, y los representantes uruguayos en los organismos internacionales que trataron el asunto: Carlos María Velázquez en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Emilio N. Oribe en la OEA.

El proceso comenzó con una reunión privada del Canciller con sus asesores más cercanos, el 28 de abril de 1965 (Gros Espiell, 2001, pág. 295). En esa ocasión, se analizó la situación dominicana y se redactaron instrucciones para los representantes en la ONU y la OEA. Al día siguiente, el subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores presentó la situación ante los Consejeros de Gobierno, que decidieron aprobar las instrucciones propuestas por unanimidad (Acta de la 260ª Sesión, 1965).

En consecuencia, en la OEA, el representante de Uruguay rechazó con firmeza el intento de legitimación de las acciones estadounidenses en el ámbito interamericano (Harvey, 2020), siendo el único que votó en contra de la convocatoria de la Reunión de Cancilleres, por entenderla improcedente. El representante uruguayo en la Junta Interamericana de Defensa, el Contraalmirante Víctor Dodino, tomó una postura análoga siguiendo las instrucciones brindadas (Instrucciones Telegráficas remitidas a Representación Permanente en la OEA, 1965). El CNG, luego de debatir, estableció por unanimidad que la intervención en República Dominicana no debía tratarse solamente en el ámbito de la OEA, como Estados Unidos planteaba, sino que también debía discutirse en el Consejo de Seguridad, y envió instrucciones al Embajador Carlos María Velázquez en ese sentido.

En los primeros días de mayo se generaron tensiones alrededor de la postura de Uruguay con respecto al conflicto dominicano: mientras el embajador de Estados Unidos en Montevideo intentó reunirse con el ministro para comunicarle la postura de su gobierno, las organizaciones sindicales y estudiantiles comenzaron a movilizarse para expresar su rechazo a la presencia estadounidense en República Dominicana. Las cámaras legislativas apoyaron con declaraciones votadas por amplísima mayoría la postura del Poder Ejecutivo en rechazo a la intervención norteamericana.

Unos días después, el 4 de mayo, luego de un acto multitudinario en el Paraninfo de la Universidad en rechazo a la intervención en República Dominicana se realizó una movilización por las calles de Montevideo, en la que fueron lanzadas piedras a la Embajada de Estados Unidos. La policía reprimió a los manifestantes disparando armas de fuego, lo que motivó un llamado a Sala del ministro del Interior por parte de varios diputados ese mismo día. Numerosísimos paros y actos se realizaron durante todo el mes de mayo.

El presidente del CNG, Washington Beltrán, se reunió con el enviado del gobierno estadounidense, Averell Harriman, y con el jefe de la Misión estadounidense en Montevideo, para discutir la cuestión dominicana y la postura de Uruguay el 6 de mayo (Aldrighi, 2012, pág. 94). En los siguientes días, numerosos funcionarios de la Embajada de Estados Unidos en Montevideo concretaron reuniones con políticos uruguayos de diferentes partidos, presionando para que Uruguay abandone su postura respecto (Aldrighi, 2012). A principios de junio el mando de la

embajada estadounidense en Montevideo cambia y recae en el embajador Henry A. Hoyt. El nuevo representante se reunió con Beltrán y lo presionó acerca de las deudas uruguayas con el FMI.

Esto no modificó la postura uruguaya, que en la OEA implicó el voto en contra de la creación de la Fuerza Interamericana de Paz y un discurso muy duro contra Estados Unidos (Exposición del Delegado especial del Uruguay, 1965). Paralelamente, el representante uruguayo en la ONU, Velázquez, presentó el proyecto de resolución S/6373 en el CSNU con la intención de superar el bloqueo de este organismo para actuar sobre el tema, sin éxito (1204° Sesión, 1965).

Por otro lado, el ministro de Relaciones Exteriores trabajaba hacía semanas en la respuesta a una nota diplomática brasileña quejándose de la actividad política de los exiliados en nuestro país, lo que implicó reuniones con el embajador de ese país en Uruguay, Manoel Pio Corrêa. Las tensiones con Brasil aumentaron cuando dos diarios alineados con la dictadura brasileña publicaron el 19 de mayo editoriales a favor de una invasión coordinada por Brasil y Argentina a Uruguay, fundamentada en la inestabilidad política y económica de nuestro país. Esto puso en alerta a la sociedad y al sistema político. La Cámara de Diputados interpeló al ministro para conocer las acciones que estaba llevando al respecto ese mismo día.

El CNG continuó enviando instrucciones a la OEA y la ONU en el sentido de rechazar la intervención norteamericana, someter todas las acciones a las normas internacionales correspondientes, y mantener la competencia de la ONU en el asunto. En los ámbitos interamericanos, Uruguay votó en contra de las resoluciones relacionadas al establecimiento de la FIP, de la continuación de las tareas del Comité investigador, del establecimiento del Comité *ad-hoc* y posteriormente de la ampliación de sus funciones, dedicando duros discursos tanto a la actuación de Estados Unidos en República Dominicana como a la utilización abusiva de los mecanismos del foro interamericano para legitimarla (Fette, 1966). En el Consejo de Seguridad de la ONU, Uruguay tomó una postura análoga. Tanto en el CSNU como en la OEA, los representantes uruguayos le dedicaron duras palabras a Estados Unidos, rechazando explícitamente la Doctrina Johnson¹¹, reafirmando el principio de no intervención en los asuntos internos de los estados, la hermandad entre los países latinoamericanos y la importancia del respeto

¹¹ La Doctrina Johnson sostenía que “los Estados Unidos tenían derecho a intervenir unilateralmente para prevenir un golpe comunista en América Latina” (Wilson, 1972), sobre la base de que la llegada al poder de un régimen de este tipo en el hemisferio occidental constituía un ataque a Estados Unidos, del que este país debía defenderse.

a las normas internacionales para los países pequeños (García Ferreira, 2016; Hernández Nilson, Zeballos, Salgueiro Rubio, & Boné Paiz, 2020).

El asunto fue perdiendo relevancia tanto en los foros internacionales como en el ámbito doméstico a lo largo de los meses siguientes. El 21 de julio el ministro fue convocado a la Comisión de Asuntos Internacionales de Diputados, en el marco de una debate acerca de la suspendida Conferencia de Río, y allí explicó los fundamentos de la postura uruguaya ante la intervención en República Dominicana. En el Anexo I se establece con más detalle una cronología de hechos, tanto a nivel doméstico como en los ámbitos internacionales.

Estas decisiones tomadas por Uruguay pueden interpretarse, dentro del abanico de opciones estratégicas que los países latinoamericanos tienen según Russell y Tokatlian (2013), como una búsqueda de un equilibrio blando como parte de una “lógica de la autonomía”. Según los autores, esto “consiste en la utilización de las instituciones internacionales y de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias, así como para defender o hacer valer intereses propios” (Russell & Tokatlian, 2013, págs. 161-162). En contraste con países como Brasil o las naciones centroamericanas que enviaron tropas a la FIP, que siguieron una “lógica de aquiescencia” con Estados Unidos, Uruguay planteó su compromiso con las normas y las instituciones internacionales, buscando el establecimiento de garantías en el relacionamiento asimétrico con esta gran potencia.

Este trabajo busca explorar los factores que incidieron sobre la decisión de los gobernantes uruguayos de elegir la lógica de la autonomía en su reacción a la invasión estadounidense de República Dominicana. Se busca identificar qué llevó a los tomadores de decisión a desafiar a Estados Unidos como potencia hemisférica y a Brasil como potencia regional, a pesar de la lejanía del país caribeño con Uruguay, en un contexto donde la situación política, económica y social era crítica.

Marco Teórico

Países Pequeños

Para el estudio de la reacción uruguaya a la intervención estadounidense en República Dominicana se parte de la construcción conceptual de Uruguay como un país pequeño, lo que constituye una herramienta para comprender los dilemas a los que se enfrentaron sus gobernantes.

El reconocimiento de que tener un tamaño más pequeño hace que los estados se comporten de maneras particulares no es una novedad: Tucídides ya hacía referencia a esto en el Diálogo de Melos, en la Historia de la Guerra del Peloponeso. Allí figura una frase lapidaria sobre las asimetrías en el sistema internacional: “en las cuestiones humanas las razones de derecho intervienen cuando se parte de una igualdad de fuerzas, mientras que, en caso contrario, los más fuertes determinan lo posible y los débiles lo aceptan” (pág. 346). Sin embargo, las corrientes mayoritarias de las Relaciones Internacionales no le han prestado una especial atención a este tipo de actores, dando por sentado que los Estados pequeños son, ante todo, Estados soberanos. En palabras de Iver Neumann y Sieglinde Gstöhl (2004): “desde un punto de vista legal, todos los estados soberanos, grandes o pequeños, son iguales ante la ley. Desde una postura política, no obstante, están lejos de la igualdad” (pág. 3, traducción propia)^{iv}. Desde el realismo se ha visto a los Estados pequeños como peones con poder reducido y por lo tanto espacio limitado para maniobrar y tomar decisiones, quedando a merced de las grandes potencias (Thorhallsson, 2018) y por consiguiente desmerecidos de especial atención en el análisis de la política internacional.

La producción teórica alrededor de los Estados pequeños tuvo su primer auge a mediados del siglo XX (Thorhallsson, 2018), siendo algunos de sus trabajos fundacionales los de Annette Baker Fox (1959), David Vital (1967) y Robert Rothstein (1968). Este último propuso que los Estados Pequeños no son simplemente grandes potencias en escala reducida, y se comportan de una manera claramente diferenciada de estas últimas. La disolución de imperios como el Otomano y el Austro-Húngaro, seguida de la descolonización de África y Asia, y por último la desaparición de Yugoslavia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas dieron origen a una multitud de unidades con todas las características de un Estado, pero a su vez muy diferentes a las potencias cuyo comportamiento ha sido estudiado en profundidad por las Relaciones Internacionales como disciplina, dando origen al campo de estudio de los estados pequeños.

Una de las discusiones con mayor desarrollo dentro de este campo de estudio es, por lo tanto, cómo se distingue un estado pequeño de uno que no lo es¹². Algunos de los criterios más utilizados son el tamaño de su economía, población, territorio o poderío militar (Thorhallsson, 2018), el hecho de no ser grandes potencias¹³, o categorías políticas constructivistas (Baldacchino & Wivel, 2020) que incluyen autopercepción y percepciones del resto de los actores del sistema (Hey, 2003). Tom Long (2017) nota que:

Aunque existe una impresionante y creciente riqueza conceptual en el campo de los estudios de los Estados Pequeños, la ambigüedad fundamental en los conceptos continúa siendo un desafío. En particular, la falta de claridad sobre cómo entender y delimitar el objeto de estudio central entorpece la construcción de teoría, complica la comparación y ofusca la conversación con la Teoría de las Relaciones Internacionales más amplia (p. 144, traducción propia)^v.

Con intenciones de evitar los problemas que generan los tipos ideales de estados pequeños, Godfrey Baldacchino y Anders Wivel (2020) recogen conceptos de autores anteriores para ofrecer una definición sintética. Según estos autores, un estado pequeño no puede ser definido en términos materiales absolutos porque la pequeñez está atada a contextos espacio-temporales, por lo tanto es necesario identificar dos características que los separan de las demás unidades: la primera es su capacidad limitada en sus sistemas políticos, económicos y administrativos, que los hace más susceptibles a distorsiones estructurales al libre mercado y la competencia perfecta tanto en su “mercado de ideas” como en su economía (Baldacchino & Wivel, 2020, p. 7). La segunda característica de los estados pequeños es su posición típica como parte más débil de una relación asimétrica, siendo tomadores de precios, instituciones y políticas elegidas por estados más poderosos (Baldacchino & Wivel, 2020, pág. 7). La aplicación de esta definición al caso implica identificar a Uruguay como un estado evidentemente pequeño: con capacidades materiales e

¹² A su vez, existen estudios centrados en sub categorías de estados pequeños: por ejemplo, microestados, pequeños estados desarrollados, estados pequeños del tercer mundo (Hey, 2003) o Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS por su sigla en inglés).

¹³ Neumann y Gstöhl (2004) trazan el origen de la conceptualización de los estados pequeños como todos ellos que no fueran potencias en el siglo XIX, siendo estos todos los que no fuesen invitados a participar de la diplomacia de congresos que surgió luego del Congreso de Viena. Los autores comentan que en el correr del siglo XX, se podía entender a los estados pequeños como “todos los que no fuesen grandes potencias y tampoco estuviesen constantemente insistiendo en que se refiera a ellos como potencias medias” (Neumann y Gstöhl, 2004, p.4, traducción propia).

inmateriales limitadas, y en una relación asimétrica con países mucho más poderosos que él como Estados Unidos a nivel mundial, o Argentina y Brasil a nivel regional.

Mucho se ha escrito sobre las debilidades inherentes a la pequeñez de los Estados, porque, en palabras de Anthony Payne, (2004) “son las vulnerabilidades, más que las oportunidades, [...] las que resaltan como manifestaciones más sobresalientes de la pequeñez en la política global” (pág. 634, traducción propia). Algunas de las desventajas de la pequeñez para un Estado son la debilidad militar, la imposibilidad de mantener un cuerpo diplomático fuerte y especializado y la dependencia económica del exterior (Steinsson & Thorhallsson, 2017). Uruguay, en el período histórico estudiado, sufría de todas estas debilidades. En contraste, también se ha teorizado alrededor de las fortalezas de los estados pequeños a través de su actuación: por ejemplo Baldur Thorhallsson (2018) establece que éstos recogen los frutos de trabajar “priorizando intereses fundamentales, apostando a la informalidad y flexibilidad de sus cuerpos diplomáticos, confiando en el conocimiento y la incidencia de las instituciones [...] perfeccionando las imágenes de sí mismos como intermediarios y contribuyentes neutrales, confiables, honestos, cumplidores y útiles” (pág. 21, traducción propia)^{vi}.

En general, el consenso es que cuanto menos poderoso sea un estado, más tenderá a subordinarse voluntariamente a las potencias (Steinsson & Thorhallsson, 2017), pero esta no es la única estrategia posible, encontrándose los estados pequeños en la disyuntiva entre la neutralidad, la conformación de alianzas, el “bandwagoning” o el balance de poder respecto de los estados más poderosos. Estas fueron las discusiones que los tomadores de decisión atravesaron en la determinación de la postura uruguaya frente a la crisis dominicana.

Existe asimismo una agenda de estudios sobre estados pequeños en el seno de las organizaciones internacionales: sobre todo en los que utilizan el principio de igualdad soberana entre Estados (“un Estado, un voto”) que garantiza la participación de los estados menos poderosos. Andrea Ó Súilleabháin recoge algunas de las fortalezas y desafíos particulares que los pequeños estados enfrentan en estos ámbitos: aunque las misiones que envían a estos organismos son más pequeñas, su acceso a información privilegiada es limitado, y también lo es su capacidad de filtrar y procesar las grandes cantidades de información que se generan en estos ámbitos, pueden trabajar de manera más flexible que sus contrapartes de mayor tamaño, y suelen tener éxito cuando priorizan temas estratégicos (2014, pp. 1-2). En el mismo sentido, Diana Panke (2012) hace notar que los Estados

pequeños “suelen tener más éxito en arenas institucionalizadas en las que las votaciones son por mayoría o unanimidad, respecto a asuntos regulatorios, y en etapas tempranas de las negociaciones”^{vii} (página 396, traducción propia). Para ambas autoras, la construcción de coaliciones en el seno de las organizaciones es un asunto de vital importancia para los países pequeños¹⁴. La importancia de las organizaciones internacionales para los estados pequeños es una clave ineludible para comprender la reacción uruguaya a la intervención de Estados Unidos en República Dominicana. En el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a pesar de ser un miembro no permanente, y por lo tanto sin derecho a veto, Uruguay pudo expresarse, votar y presentar proyectos en igualdad de condiciones con otros miembros. Por otro lado, en la OEA formó coaliciones con otros países con posturas similares, entre los que se destacan Chile y México.

Godfrey Baldacchino y Anders Wivel identifican tres grandes dilemas que sufren los estados pequeños:

- Dilema entre democratización y pensamiento grupal acrítico: la pequeñez de un Estado tiene como ventaja la relativa coherencia de sus comunidades y la cercanía entre ciudadanos y élites, pero a su vez también puede dar lugar a una falta de pluralismo y una reducción de las elecciones disponibles para sus ciudadanos, tanto en lo político como en lo económico (pág. 9).
- Dilema entre nacionalismo y cosmopolitismo: los estados pequeños se enfrentan al dilema entre “promover los valores nacionales y las características de sus propias sociedades con el objetivo de asegurar una base firme para las políticas nacionales, y promover valores cosmopolitas para refrenar intromisiones nacionalistas promovidas por actores externos”^{viii} (pág. 9, traducción propia). Esta discusión, en el caso uruguayo, está en la raíz de las diferencias de las tradiciones en política exterior de los partidos Nacional y Colorado.

¹⁴ Algunos de los grupos de países pequeños que funcionan dentro de organismos internacionales son el Foro de Estados Pequeños (FOSS por su sigla en inglés), un grupo informal de estados con población menor a 10 millones, los “Pequeños Cinco” (Suiza, Costa Rica, Jordania, Liechtenstein y Singapur), el grupo de Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia (ACT por su sigla en inglés), el Grupo Global para la Gobernanza (3G) que intenta representar los intereses de los países pequeños en el G20 y la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS por su sigla en inglés) (Ó Súilleabháin, 2014, pp. 8-9). Uruguay forma parte de los grupos ACT, 3G y FOSS, perteneciendo al “grupo central” de este último (Chew, 2015).

- Dilema entre la influencia y la autonomía: la globalización internacional tuvo como consecuencia que tanto las amenazas como las oportunidades en cuanto a tecnologías, transporte y comunicaciones que los estados pequeños poseen ya no estén confinadas a su vecindad geopolítica (pág. 9) y por lo tanto sean un desafío a la interna y a la externa para estos actores. Uruguay se enfrentó al dilema de cómo mantener su autonomía nacional sin perder influencia en el sistema internacional en los ámbitos continentales y mundiales.

Algunos autores han explorado el comportamiento de algunos países pequeños en la región, como por ejemplo Luis Leandro Schenoni (2017), que establece que los pequeños países en regiones unipolares como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay en América del Sur, tienden al *bandwagoning* respecto del hegemon regional, salvo que la inestabilidad interna los fuerce a concentrarse en sus asuntos domésticos y eso los lleve a comportarse de otra manera (Schenoni, 2017, pág. 75, traducción propia)^{ix}. En el mismo sentido, Leslie E. Wehner (2020) expresaba que “es esperable que los pequeños poderes en América del Sur tiendan a seguir el liderazgo del hegemon global, de la potencia regional o de aquellos que compitan por el poderío regional” (p. 260, traducción propia)^x. En el caso estudiado, esto no sucedió: a pesar de que Brasil apoyó la estrategia norteamericana en República Dominicana llegando incluso a enviar tropas a Santo Domingo, Uruguay se manifestó en contra.

La pequeñez de los estados ha sido incluso mencionada en algunos textos de autores uruguayos como Carlos Real de Azúa en su artículo “Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'” (1977), o Alberto Methol Ferré, que decía que “Los pequeños Estados dependientes carecen de conciencia geopolítica, salvo condiciones excepcionales.” (2017 [1967], pág. 57).

Realismo Neoclásico

Este trabajo, además de estar atravesado por el concepto de Uruguay como estado pequeño, se basa en la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales. Ésta parte de algunos de los supuestos realistas tradicionales, a la vez que hace aportes novedosos sobre estos: para los teóricos de esta corriente el estado sigue siendo la principal unidad en el sistema internacional, y “la distribución de poder continúa siendo una variable de primer orden para explicar el comportamiento estatal” (Moure Peñín, 2015, pág. 90), por lo que conceptos como polaridad o anarquía siguen siendo importantes, pero serán “filtrados” por variables intervinientes, de nivel doméstico.

Algunos de los postulados del realismo clásico que los realistas neoclásicos mantienen son la anarquía como principio rector del sistema, la centralidad de las capacidades materiales relativas de los Estados para establecer los parámetros de su política exterior (Rose, 1998), y la premisa de que éstos compiten por poder e influencia en contexto de recursos finitos e incertidumbre. (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016). Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell y Norrin M. Ripsman (2016) proponen tres características principales del sistema internacional: la polaridad, el grado de permisibilidad, y la claridad de la información disponible. La primera es entendida como “una función de la distribución relativa de capacidades entre los principales estados del sistema” (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2016, pág. 45, traducción propia)^{xi} que se puede medir a través de capacidades tanto materiales como intangibles. La segunda puede tomar valores más restrictivos o permisivos, dependiendo de “la inminencia y la magnitud de las amenazas a las que los Estados tienen que hacer frente” (Taliaferro, Lobell y Ripsman, 2016, pág. 52, traducción propia)^{xii}, siendo los ambientes más permisivos los que implican amenazas y oportunidades menos intensas y por lo tanto más alternativas viables, lo que complejiza la toma de decisiones. Por último, para los autores la claridad tiene tres componentes: el grado en el que las amenazas son fácilmente discernibles, la provisión, por parte del sistema, de información acerca de los horizontes temporales de las oportunidades y amenazas, y si las políticas óptimas saltan a la vista de los tomadores de decisión o no (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016).

En el estudio de los países pequeños como Uruguay, los realistas neoclásicos proponen que la principal variable independiente a considerar son las amenazas externas y la vulnerabilidad de los Estados a éstas. Ésta puede ser definida como “una función de la distribución relativa de poder (tanto en el sistema internacional como en la región particular, el balance ofensivo-defensivo en la tecnología militar, y la proximidad geográfica” (Taliaferro J. W., 2009)^{xiii}. Para el estudio del contexto de seguridad en el que un país opera, siguiendo los planteos realistas neoclásicos, es necesario comprender a su vez la dinámica regional, que se estos teóricos establecen como semi autónoma pero no independiente del sistema global de poder, con la posibilidad de que exista competencia por el liderazgo en países menores (Lobell, 2009). La distancia física entre un Estado y su potencia regional, los cambios en su territorio, población, ideología o poder militar, así como la presencia o ausencia de barreras topográficas que los separen tienen efectos en la amenaza a su vulnerabilidad que representa (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016).

La diferencia esencial entre el realismo neoclásico y versiones anteriores de la teoría realista es la propuesta de variables intervinientes esenciales para la comprensión de cómo el sistema internacional afecta a los Estados. En ese sentido, Gideon Rose (1998) subraya que para los realistas neoclásicos “la comprensión de los enlaces entre poder y políticas requiere un examen cuidadoso de los contextos en los que las políticas exteriores son formuladas e implementadas” (pág. 147, traducción propia)^{xiv}, porque el supuesto de una transmisión automática del poder hacia las políticas exteriores es imperfecto. Los realistas neoclásicos descartan el postulado clásico de la unidad y racionalidad del Estado, porque proponen que “[...] debido a percepciones defectuosas de los estímulos externos, procesos de toma de decisión que no alcanzan el estándar de la racionalidad, o por obstáculos en la implementación de las políticas a causa de fallos en la movilización de recursos sociales” (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, pág. 33, traducción propia)^{xv}. Las variables intervinientes son la razón por la que los estados toman decisiones que desde la racionalidad pueden parecer subóptimas; porque implican límites domésticos, burocráticos, ideacionales o institucionales a las opciones que los tomadores de decisión pueden tomar, funcionando como una distorsión de los estímulos provenientes del ámbito sistémico.

Los teóricos del realismo neoclásico proponen diferentes factores que pueden intervenir en el proceso de toma de decisión en política exterior, que Taliaferro, Lobell y Ripsman (2016) agrupan en cuatro variables: las “imágenes de los líderes”, la cultura estratégica, las relaciones entre el Estado y la sociedad y las instituciones a nivel doméstico.

Las “imágenes mentales” de los líderes, que se constituyen en filtros cognitivos que informan cómo quienes ejecutan la política exterior procesan la información: “a qué le prestan atención, qué ignoran, cómo comprenden señales, información y eventos” (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, pág. 62, traducción propia)^{xvi}. Entre estos líderes se cuenta no solamente a los Jefes de Estado, sino también a los miembros clave del Gabinete y a aquellos asesores que formen parte de la conducción de la política exterior de un país. Las “imágenes de los líderes”, según los autores, se conforman de sus experiencias, valores, creencias filosóficas e instrumentales fundamentales, así como su propensión o aversión al riesgo, entre otros factores (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, págs. 62-66). Según los autores, esta es la variable interviniente más importante en los estudios que utilicen un marco temporal a corto plazo (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, p. 91), debido a que la confidencialidad y la rapidez de respuesta convierten a los líderes en actores

predominantes, disminuyendo el impacto de otros grupos o personas, que no llegan a participar del proceso de toma de decisiones.

En el caso uruguayo, las preferencias y percepciones de los tomadores de decisión, cómo éstos entienden la realidad, se relacionan principalmente por su afiliación partidaria, como lo estableció Carlos Real de Azúa (1987): las acciones de los tomadores de decisión en la política exterior del país no dependen de individuos o ideas fortuitas, sino principalmente a “corrientes” que se corresponde a los partidos políticos. Como explica Camilo López Burian: “Partidos y fracciones son actores que desde sus marcos identitarios construyen sus intereses, formulan objetivos, implementando estrategias a partir de los recursos que poseen y controlan” (2015, pág. 362), y por lo tanto es de recibo analizarlos. Los valores, las ideologías y las preferencias de los tomadores de decisión en la política exterior uruguaya parten mayormente de las tradiciones partidarias de la política exterior, que difieren entre los partidos fundacionales de Uruguay. Estas tradiciones ideológicas marcan la forma de ver el mundo tanto del partido gobernante como de la oposición en ese momento, y por lo tanto son parte de la variable interviniente que son los “mapas mentales” de los tomadores de decisión.

La cultura estratégica, que incluye un conjunto de creencias, normas y supuestos interrelacionados, que a través de la socialización y la institucionalización se enquistan en el Estado y constriñen su comportamiento, al delimitar cuáles son las opciones aceptables y cuales no lo son (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, pág. 67). Los autores también incluyen a las ideologías dominantes y al grado de nacionalismo dentro de la cultura estratégica, por su capacidad de afectar las actitudes del Estado hacia el ámbito internacional. Esta es otra de las variables intervinientes con más importancia a corto plazo, al afectar cómo los tomadores de decisión interpretan y discuten los hechos internacionales basándose en sus preferencias culturales (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, p. 92). Los estudios de la relación entre la cultura de un país y sus decisiones han pasado por diferentes etapas: con origen hace cientos de años, tuvieron un primer desarrollo en las décadas de 1940 y 1950 con enfoques basados en la antropología, fueron tratados desde una óptica cercana a la sociología en décadas siguientes, llegando a tener sus mayores desarrollos en los estudios constructivistas de las Relaciones Internacionales a partir de la década de 1990 (Lantis, 2009). Según establece Jack L. Snyder (1977) “como resultado de un proceso de socialización, un conjunto de creencias generales, actitudes y patrones de comportamiento [que] obtuvo un estado

de semi-permanencia que los coloca en el nivel “cultural”, más que meramente en el político” (pág. 8, traducción propia)^{xvii}. Estos patrones de conducta, según Ken Booth, (2005), “ayudan a moldear el comportamiento en asuntos tales como el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la susceptibilidad a peligros externos, las relaciones civiles-militares y la doctrina estratégica” (págs. 25-26, traducción propia)^{xviii}. La mayoría de los estudios estratégicos tratan sobre las grandes potencias y su capacidad de resolver problemas internacionales por la vía de la fuerza (Rasmussen, 2005, pág. 68); sin embargo, la cultura estratégica también es un factor en la toma de decisiones de los estados pequeños.

Los realistas neoclásicos postulan que otra de las variables intervinientes en la determinación de la política exterior de un Estado son las relaciones entre éste y variados grupos sociales y económicos: cuánta armonía hay entre estos actores, en qué grado la sociedad se pliega a las decisiones de política exterior de los líderes en ocasión de un desacuerdo entre ambos, cómo es la distribución de poder entre las coaliciones sociales que compiten por él, el nivel de cohesión política y social dentro del Estado, y el respaldo popular de la política exterior en general y sus objetivos de seguridad nacional (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, p. 71). Cuanto más aislados estén los líderes, en virtud de las instituciones del Estado, menos deberán regatear con la oposición. Otro factor importante es “la vulnerabilidad del régimen y su capacidad de resistencia ante rivales domésticos incluyendo las fuerzas armadas, los partidos de oposición y los grupos de interés, lo que afecta la disposición del gobierno a movilizar a la sociedad” (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, pág 74, traducción propia)^{xix} y los recursos necesarios para un comportamiento exterior adecuado.

Los postulados de Robert D. Putnam (1996) ofrecen un camino para el estudio de la relación Estado-sociedad, y la ubicación de los actores relevantes en la toma de decisiones en la política exterior¹⁵. Este autor plantea que, para entender las decisiones tomadas en el marco de una negociación internacional entre Estados, es preciso tomar en cuenta dos niveles de análisis o “mesas de juego”; el internacional (al que llama nivel I) y el nacional (nivel II). Los miembros del Gobierno y los altos cargos de la administración son los protagonistas, al participar en ambos niveles. Robert D. Putnam utiliza, para explicar el funcionamiento de la negociación, el supuesto

¹⁵ A pesar de ser un pensador de la corriente liberal de las Relaciones Internacionales, parte de una aproximación racionalista, compartida y por lo tanto compatible con el realismo neoclásico.

de que se da en dos fases separadas. En la primera, los actores del nivel I discuten y pactan acuerdos provisionales, que en una segunda fase los grupos del nivel II debaten sobre si aceptar o no. Esta ratificación puede ser formal (tal sería el caso de la aprobación parlamentaria de tratados internacionales para que pasen a formar parte del orden jurídico interno) como informal, siendo “cualquier proceso de decisión en el nivel II que deba formal o informalmente aprobar o llevar a la práctica un acuerdo del nivel I” (Putnam, 1996, pág. 83).

En el nivel nacional, los gobiernos se ven presionados por grupos que persiguen intereses muchas veces contrapuestos. Entre estos últimos se encuentra el Parlamento pero también una serie de grupos diversos, tales como agencias burocráticas, clases sociales, grupos de interés como los sindicatos e incluso la “opinión pública”. Los políticos buscan maximizar su poder formando coaliciones con estos grupos. En la negociación de acuerdos internacionales propiamente dichos, los gobiernos nacionales buscan acrecentar sus capacidades para satisfacer las presiones internas, a su vez minimizando las consecuencias adversas que podrían tener lugar. Este enfoque pretende explicar decisiones en el ámbito internacional que de otra manera podrían parecer absurdas, al tomar en cuenta el peso de la política interna de cada Estado.

Un concepto central en este enfoque es el de conjunto ganador (*win-set* en el original) para el nivel II, que es definido como “el conjunto de todos los acuerdos posibles del nivel I que ganarían -esto es, que conseguirían la mayoría necesaria entre los electores- cuando se votase a favor o en contra de los mismos” (p. 84). El tamaño relativo de los conjuntos ganadores afecta a la negociación entre Estados, puesto que cuanto más grande sean los mismos, es decir cuanta mayor sea la variedad de acuerdos posibles que podrían ser ratificados en el nivel II, mayor probabilidad existirá de llegar a un acuerdo en el nivel I, al ser más fácil que los conjuntos ganadores de los diferentes actores se solapen.

Por último, los realistas neoclásicos plantean que las “instituciones formales, las rutinas organizacionales y procesos, la vigilancia burocrática, a menudo establecidos por disposiciones constitucionales con reglas claramente especificadas, regulan a grandes rasgos los parámetros en los que la competencia doméstica sobre la política ocurre” (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, pág. 75, traducción propia)^{xx}. Estas reglas determinan quiénes pueden participar del proceso político y qué actores tienen poder de veto. A su vez, las instituciones informales como los patrones de interacción convertidos en rutina, las prácticas consuetudinarias, y las reglas no escritas ejercen

influencia en el comportamiento de los actores (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, p. 77). Esta es una de las variables intervinientes que pueden ser esquivadas más frecuentemente por los tomadores de decisión en el corto plazo, al igual que las relaciones Estado-sociedad, debido a que las exigencias de un momento de crisis ponen el poder desproporcionadamente en manos de los líderes (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, p. 93).

Para su estudio, se acudirá nuevamente a Robert D. Putnam. Este autor propone que el tamaño del conjunto ganador depende, entre otros determinantes, de las instituciones políticas del nivel II, entendidas como los procedimientos necesarios para la ratificación del acuerdo. Cuanto más exigentes sean los mecanismos de aprobación parlamentaria, más pequeño será el conjunto. De todas maneras, Putnam explica que no todos los procedimientos están formalmente establecidos, y deben tomarse en cuenta factores como la disciplina partidaria y la presión de los grupos más allá del Parlamento. En este punto también debe considerarse que cuanto mayor sea la autonomía de los miembros del Gobierno respecto de los grupos en el nivel II a los que representan, mayor será su conjunto ganado

Las variables dependientes para los realistas neoclásicos son tanto la política exterior de los Estados a corto plazo como los resultados a nivel internacional que la interacción entre estas políticas exteriores produce a mediano y largo plazo, y los efectos sobre la estructura internacional que esto genera. Estos efectos resultan de la agregación solamente de las políticas de las potencias del sistema (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, p. 81), por lo que no serán analizados para el caso de Uruguay, que es a todas luces un país pequeño.

El realismo neoclásico no abandona las fórmulas realistas sobre la distribución de poder, por lo tanto, en el análisis de un país pequeño como el Uruguay, en un momento histórico como la Guerra Fría, que implica dinámicas globales y también regionales a nivel de América Latina, comienza por el limitado margen de maniobra que el país tuvo. Dentro de ese margen de maniobra, se analizan las variables intervinientes que explican la actuación con lógica de autonomía de Uruguay frente al hecho de la invasión estadounidense de República Dominicana.

El marco temporal de las elecciones de política exterior que se busca comprender está entre la primera vez que se trató el tema en el seno de la OEA, el 29 de abril de 1965, hasta que tuvo lugar una de las últimas repercusiones de importancia en el ámbito doméstico: el llamado a Comisión del ministro de Relaciones Exteriores, el 21 de julio de 1965. Esto implica trabajar en el marco

temporal de lo que Jeffrey W. Taliaferro, Steven E. Lobell y Norrin M. Ripsman (2016, p.83) entienden es el corto plazo, que es el universo de la toma de decisiones ante crisis y de las respuestas políticas a eventos inesperados, que implican compatibilizar los recursos nacionales disponibles con los desafíos, haciendo evaluaciones inmediatas de las intenciones y capacidades de otros actores.

Estrategia Metodológica

En esta sección se describe la estrategia metodológica elegida: un análisis cualitativo basado en el método de la congruencia, para, a través de un estudio de caso, estudiar si es plausible que la relación causal propuesta por la teoría realista neoclásica haya tenido lugar en la reacción uruguaya a la invasión norteamericana de República Dominicana en 1965.

La característica esencial del método de congruencia es que quien investiga parte de una teoría e intenta evaluar su capacidad de explicar o predecir el resultado en un caso particular, según Alexander L. George y Andrew Bennett (2004). Quien analiza estima primero el valor de la variable independiente en el caso elegido, y luego se pregunta qué predicción sobre el valor de la variable dependiente se desprende de la teoría. Si la evidencia del caso es consistente con la predicción de la teoría, quien analiza puede albergar la posibilidad de que exista una relación causal. Es importante notar que, en general, los estudios de congruencia no tienen como objetivo verificar o falsear una teoría, sino que buscan ilustrar la fuerza de una teoría específica para explicar una decisión, ayudando a salvar distancias entre las predicciones normativas y las observaciones positivas (Annamalai, 2010).

La teoría realista neoclásica detallada en las secciones anteriores no propone condiciones de necesidad y suficiencia entre la variable independiente, las variables intervinientes y la variable dependiente. Tampoco explicita con claridad la manera en la que las variables intervinientes interactúan entre sí, por lo que las predicciones que pueden hacerse con base en esta teoría son mucho más generales que específicas. Por lo tanto, se está ante una teoría donde “la flecha causal entre causa y resultado no está teóricamente desentrañada” (Beach & Pedersen, 2016, pág. 170, traducción propia)^{xxi} por lo que el método de congruencia tiene ventajas en cuanto a la flexibilidad y adaptabilidad para tomar estos desafíos, con respecto, por ejemplo, al *process tracing*. Las relaciones causales propuestas por la teoría difícilmente pueden ser desagregadas al detalle en

pasos de un engranaje que pueda ser contrastado con la evidencia. Adicionalmente, en el estudio de caso seleccionado, las fuentes de información no son suficientes para establecer una relación causal: no es posible entrevistar a los principales actores involucrados en la toma de decisiones ni porque han fallecido, el contenido de las reuniones privadas entre ellos no está disponible en archivos, y la conservación de documentación de los diferentes organismos públicos es heterogénea.

La metodología de estudio de caso implica una serie de ventajas: el potencial para alcanzar una alta validez conceptual, la fortaleza de los procedimientos para fomentar nuevas hipótesis, su valor para el examen de los mecanismos causales hipotetizados en el contexto de casos individuales, y su capacidad para el abordaje de la complejidad causal (George & Bennett, 2004). Respecto a este último punto, los estudios de caso “pueden permitirnos atisbar dentro de la caja de la causalidad para localizar los factores intermedios situados entre alguna causa estructural y su presunto efecto. Idealmente, nos permiten ver interactuar a la variable independiente y la variable dependiente (Gerring, 2007, pág. 45).

Siguiendo la propuesta de estos autores, un estudio de caso tiene ventajas claras para investigar desde la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales, pues permite la observación en detalle de los mecanismos que conectan la variable independiente (los factores sistémicos) con las variables intervinientes (cultura estratégica, relaciones Estado-sociedad, instituciones, preferencias de sus líderes) y a éstas con la variable dependiente (decisiones de política exterior). Esto tiene especial importancia en el estudio de un objeto relativamente ignorado hasta ahora por la teoría, como lo son los Estados pequeños: no son pocos los estudios realistas neoclásicos que directamente ignoran a estos actores.

Las entidades que participan del mecanismo son el sistema internacional y sus actores, los tomadores de decisión en los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los embajadores uruguayos en los organismos. Todos son “partes integrales de un sistema que transmite fuerzas causales hacia el resultado” (Beach & Pedersen, 2016, pág. 306, traducción propia). La tarea no es simple, porque las correas de transmisión se mueven en sentidos variados en momentos coincidentes en el tiempo en el caso a analizar: por ejemplo el 4 de mayo de 1965 sucedieron sesiones en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, sesionó el Consejo Nacional de Gobierno, instruyendo al

embajador en la OEA (en Washington, D.C.), el representante uruguayo en el Consejo de Seguridad de la ONU (en Nueva York) hizo una propuesta de resolución, y el ministro de Defensa y algunos diputados se reunieron con agregados militares del Ejército y la Marina de Estados Unidos en la Embajada de ese país en Montevideo (Aldrighi, 2012).

Desde la aplicación del realismo neoclásico, la investigación busca testear los supuestos de la teoría en un caso nuevo: el de un Estado pequeño. Como la mayoría de las teorías de las Relaciones Internacionales, ésta ha sido formulada desde los centros mundiales de poder, con el objetivo de explicar el comportamiento principalmente de las grandes potencias. Si bien también existen estudios que aplican el realismo neoclásico a potencias medias como Brasil, México y Argentina (Amorim Neto & Malamud, 2015), la utilización para el análisis de la política exterior de Estados pequeños como Uruguay es incipiente. Esta es la “brecha” en el estado del conocimiento sobre las Relaciones Internacionales en la que se pretende trabajar. En resumen, se trata de aplicar disciplinadamente la teoría a un “nuevo terreno” (Odell, 2001). El objetivo del caso es testear la teoría: para “identificar si y cómo el alcance de las condiciones de la teoría debe ampliarse o reducirse” (George & Bennett, 2004). De comprobarse que los supuestos de la teoría tienen sustento en el caso de un Estado pequeño como Uruguay, esto la fortalecería¹⁶.

El caso elegido es relevante, aunque no puede afirmarse que sea directamente representativo de todas las políticas exteriores de los Estados pequeños a través de la historia. Como contrapartida a la profundidad y riqueza de las explicaciones que pueden alcanzarse con este tipo de estudios, existe una dificultad para generalizar sus conclusiones automáticamente. Los hallazgos de una investigación de este tipo son fructíferos a la hora de encontrar las condiciones en las que un resultado específico ocurre, o los mecanismos que llevan a su presencia, pero no ofrecen tantas respuestas respecto de la frecuencia con que estos resultados ocurren (George & Bennett, 2004).

La reacción uruguaya ante la crisis dominicana puede ser vista como un caso desviado desde la perspectiva de la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales. Dado el contexto histórico de la Guerra Fría en el que América Latina pasó al centro de la contienda, con una

¹⁶ Sin embargo, la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales no plantea relaciones causales simples, como la necesidad o la suficiencia, que pueden ser falsificadas por un solo caso (George & Bennett, 2004).

superpotencia que tenía una gran asimetría de poder con Uruguay y con una situación doméstica que no daba márgenes a los gobernantes para abrir nuevos frentes de conflicto, la teoría esperaba que el país eligiese la aquiescencia y acompañase a Estados Unidos y Brasil en su postura al respecto de República Dominicana, como hicieron la mayor parte de los países de la región. El estudio minucioso del proceso de toma de decisión en este caso puede ser una herramienta valiosa para entender qué tan bien la teoría realista neoclásica explica un caso de un estado pequeño. Explorar cómo se expresaron los efectos sistémicos en el caso y cómo los tomadores de decisión se vieron constreñidos por otros factores domésticos en el caso de la reacción uruguaya a la invasión norteamericana de República Dominicana puede echar luz sobre la plausibilidad de que el mecanismo causal propuesto por la teoría realista neoclásica haya estado presente, a pesar del valor, a primera vista sorprendente, de la decisión tomada.

Luego de describir la metodología de análisis de congruencia y de fundamentar el estudio de caso, en los siguientes párrafos se detalla cómo se operacionalizan las variables planteadas por la teoría en el caso uruguayo, cómo se miden y cuáles son las huellas empíricas esperadas en consecuencia.

Para analizar los incentivos sistémicos y cómo estos implican constreñimientos para la acción internacional de Uruguay en el caso analizado se utilizan variables relacionadas al poder de éste en comparación con Estados Unidos, Argentina y Brasil. La lógica seguida es la propuesta por Octavio Amorim Neto y Andrés Malamud (2015): en el contexto latinoamericano, una mayor capacidad ayuda a los países a “aflojar el yugo” de Estados Unidos sobre sus decisiones en materia de política internacional, y la misma premisa es aplicable en el caso de las potencias regionales. La medida elegida para estimar la capacidad de ambos países es el Índice Compuesto de Capacidades Nacionales (CINC por su sigla en inglés), que se construye con datos de gasto militar, personal militar, consumo de energía, producción de hierro y acero, población urbana y población total (Singer, Bremer, & Stuckey, 1972). A su vez, se determina la dependencia comercial entre Uruguay, Estados Unidos, Argentina y Brasil, medida en el porcentaje de las exportaciones que tenían como destino estos países, entendiendo que una mayor dependencia implica menores márgenes para la actuación disidente de un país pequeño con respecto a su hegemonía. Finalmente, se toman en cuenta medidas cualitativas de amenazas militares que pudiesen constreñir la actuación internacional de Uruguay, en el contexto de la Guerra Fría, la dictadura brasileña y la Doctrina de la Seguridad Nacional, según surjan de lo expresado por los tomadores de decisión en

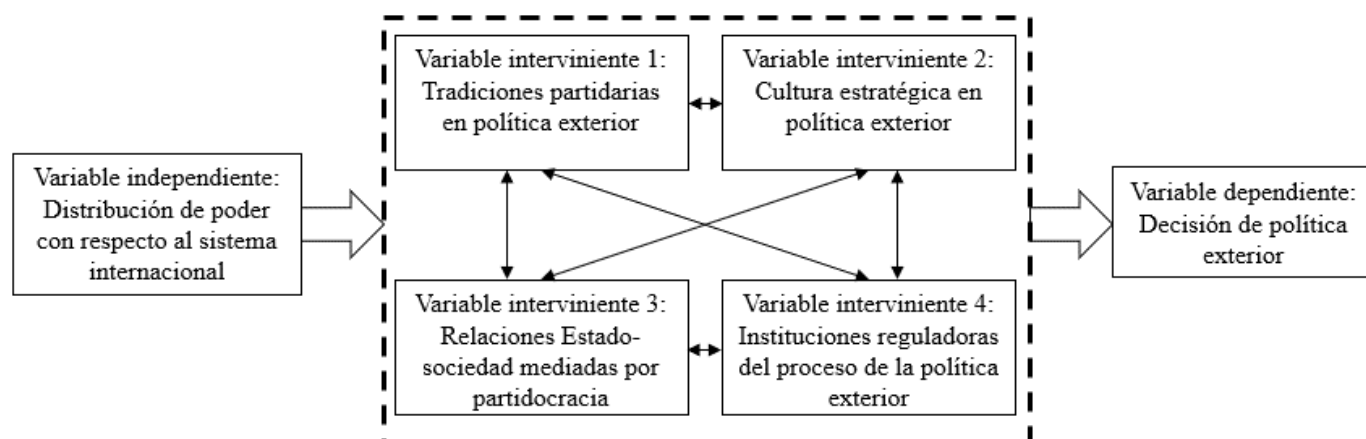
los ámbitos de discusión relevantes. La huella empírica esperada es una asimetría muy grande entre las capacidades nacionales de Uruguay con respecto a Estados Unidos, Argentina y Brasil, una dependencia comercial importante con respecto a Estados Unidos, pero menor con Brasil y Argentina, y por último amenazas a la soberanía tanto norteamericanas como brasileñas en territorio uruguayo.

Por otro lado, se plantean cuatro variables intervinientes: las “imágenes mentales” de los tomadores de decisión, la cultura estratégica del país, las relaciones entre Estado y sociedad y las instituciones domésticas. En primer lugar, se espera que los valores, ideologías y percepciones de los actores involucrados en la toma de decisión en las jerarquías más altas del Estado influyeran cómo estos interpretan los límites e incentivos que el sistema internacional impone. Para medirlos, se plantea mapear la actitud de estos líderes ante las potencias, la importancia dada a América Latina como región y la confianza en la efectividad de las instituciones y normas internacionales, a través del establecimiento de tradiciones partidarias en política exterior. En segundo lugar, se busca establecer en qué medida la inercia burocrática invitaba a acciones graduales o a cortes radicales en los posicionamientos de política exterior. En tercer lugar, se pretende medir qué peso tuvieron los actores que podían oponerse a la posición elegida por el gobierno en política exterior: principalmente los partidos de oposición y los movimientos sociales. Estas tres variables intervinientes se miden a través de la presencia de estas cuestiones en votaciones, discursos y fundamentaciones de tomadores de decisión y representantes de Uruguay en los organismos internacionales. Por último, se puntualiza en qué medida las instituciones domésticas limitaron las opciones que los tomadores de decisión podían tomar, a través de la determinación de la presencia o ausencia de mecanismos que pudiesen obstaculizar tales decisiones en la Constitución. Se espera que estas variables muestren las siguientes huellas empíricas: la ideología y tradiciones del Partido Nacional debería hacer a los gobernantes más suspicaces de las amenazas que Estados Unidos representa para América Latina, y su confianza en las instituciones internacionales para garantizar la paz debería ser limitada. La cultura estratégica del país debería hacer que los gobernantes descartaran acciones radicales y busquen conservar las líneas de larga duración en la política exterior. La relación con la sociedad debería ser una preocupación importante para los gobernantes, que limita decisiones consideradas como impopulares. Por último, las instituciones domésticas no deberían tener una gran relevancia, dado el corto plazo en el que las acciones debieron ser tomadas.

Finalmente, para medir el contenido de la variable dependiente, es decir el efecto de las variables independientes e intervinientes en los posicionamientos de política exterior uruguaya, se delimita la tendencia hacia la autonomía o la aquiescencia (Russell & Tokatlian, 2013) en el caso planteado. Para esto, se busca mapear cuánto convergió el voto de Uruguay con el de Estados Unidos y Brasil en los foros internacionales, así como si esta lógica se tradujo en discursos y fundamentaciones de representantes y tomadores de decisión. Se espera que la posición de Uruguay sea dentro de la lógica de la autonomía, marcando distancias con las posturas de Estados Unidos y Brasil.

Figura 1

Relaciones entre variables



Fuente: elaboración propia a partir de Taliaferro, Lobell y Ripsman (2016)

Como se ilustra en la Figura 1, las variables intervinientes están relacionadas entre sí, teniendo cada una de ellas efectos sobre las demás. En conjunto, traducen el efecto de la variable independiente (distribución de poder con respecto al sistema internacional) hacia la variable dependiente (la decisión final de política exterior), por lo que la primera afecta a la última, pero de manera indirecta, luego de ser filtradas por las variables intervinientes. En resumen, si la teoría tiene una aplicación plausible al caso, existen expectativas de encontrar que los tomadores de decisión prestan especial atención a las variables sistémicas, pero no solamente a ellas. Se espera que las variables independientes no se traduzcan automáticamente en las decisiones de política exterior elegidas, sino que haya algún efecto de las variables intervinientes.

Una vez conceptualizadas y operacionalizadas las variables, éstas se miden a partir de las fuentes de datos disponibles. Para analizar el valor de las diferentes dimensiones de la variable independiente se utilizan datos del índice CINC provistos por el proyecto Correlates of War datos de exportaciones discriminadas por destino publicados por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco República en el suplemento estadístico de su Revista Económica, y fuentes secundarias.

Para el análisis de las variables intervinientes se trabaja con los discursos y las votaciones reflejadas en las Actas del Consejo Nacional de Gobierno, las versiones taquigráficas de las sesiones de las Cámaras de Senadores y Representantes, las Actas de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes¹⁷, las disposiciones de la Constitución vigente, los Reglamentos de las Cámaras de Senadores y Representantes, y las siguientes publicaciones periódicas, como fuentes secundarias: El País, El Plata, El Debate, Acción, La Mañana, El Popular, Marcha, El Día y El Sol¹⁸. Además, se utilizan los cables diplomáticos recogidos por Clara Aldrighi en su libro *Conversaciones Reservadas entre Diplomáticos Estadounidenses y Políticos Uruguayos*.

Para el análisis de los votos, las propuestas y los discursos emitidos en las organizaciones internacionales, se emplean las Actas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las Actas de las sesiones plenarias y de la comisión general de la X Reunión de Cancilleres de la Organización de Estados Americanos, y documentos sobre estas actuaciones obtenidos de los Archivos Administrativo e Histórico-Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁹.

Para el abordaje de las fuentes se utiliza la técnica del análisis de contenido, que busca explorar, más allá de lo explícito, el “carácter simbólico de los fenómenos analizados a través de mensajes que no pueden estudiarse de forma aislada” (de Salazar Serantes, 2003, pág. 22), tomando en cuenta tanto el contexto en el que el mensaje fue emitido como los conceptos latentes que se

¹⁷ Las actas de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado no han sido conservadas en el Archivo de dicha Cámara.

¹⁸ Las publicaciones periódicas de este momento histórico tenían una relación directa con los partidos políticos y sus fracciones. La selección de fuentes intentó representar una variedad ideológica amplia.

¹⁹ Si bien los Archivos conservan gran cantidad de documentos, se constata que existieron documentos que no fueron conservados o no están a disposición del público; algunos de ellos son, por ejemplo, los relativos al proceso de sumario que se le realizó a Velázquez por supuestamente no haber cumplido las instrucciones cursadas, referido por Gros Espiell (*Temas Internacionales*, 2001).

encuentran presentes (Andréu Abela, 2002). El enfoque elegido es el cualitativo: se busca, más que encontrar frecuencias de palabras en los documentos del caso de estudio, “otorgar sentido a los hechos o palabras contenidos en un texto, con el propósito de comprender y dar significado a la particular representación subjetiva de la realidad de los sujetos” (Gaete Moreno, 2017, pág. 160).

Con el punto de partida propuesto por la teoría y por el método de congruencia explicado en las secciones anteriores, se propone la construcción de categorías teóricas de manera deductiva. Esto implica agrupar las expresiones de los actores en los ámbitos de deliberación, telegramas, discursos y conversaciones con la prensa según las categorías que surgen de las huellas empíricas esperadas.

La disponibilidad de la información y la posibilidad de acceder directamente a las fuentes primarias sobre el caso particular de la política exterior uruguaya respecto de República Dominicana en 1965 fueron factores que influyeron en la selección del caso. Por mi participación en el proyecto CSIC I+D “Uruguay en el Consejo de Seguridad de la ONU (1965-1966 y 2016-2017) y la crítica al statu quo internacional”, desde julio de 2019 hasta junio de 2021, estaba familiarizada con los actores de la política exterior uruguaya, con los documentos disponibles de la actuación uruguaya en el Consejo de Seguridad de la ONU y en la OEA, como los discursos de los representantes en esos foros, así como el acceso al Archivo Histórico Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde se hallan las instrucciones y telegramas intercambiados entre el gobierno y sus embajadas en diversos países, y al Archivo de Presidencia, donde se encuentran las actas de las discusiones en el seno del Consejo Nacional de Gobierno. Además, en el momento de la redacción de este trabajo, formo parte del equipo del proyecto CSIC I+D “La política exterior uruguaya entre la autonomía y el alineamiento (1946-2019): Factores sistémicos y domésticos en la explicación de una trayectoria.”. Las discusiones sobre las determinantes de la política exterior uruguaya, los valores que ésta toma y sus puntos de quiebre están relacionados con esa parte de mi desempeño profesional. Aunque esta decisión fue pragmática y basada en facilidades logísticas, por lo que en principio no pertenece a la justificación de la validez de las elecciones metodológicas del estudio, es de recibo hacerla pública de todas maneras porque son parte de mi posicionalidad.

Análisis

Variable Independiente

Con el propósito de analizar cómo las dinámicas provenientes del sistema internacional afectaron a Uruguay en el período estudiado, se plantea un análisis dividido en dos partes; en la primera se analizan las relaciones entre Uruguay y Estados Unidos, superpotencia en el contexto de la Guerra Fría y sobre todo en América Latina. En la segunda parte se indagan las vinculaciones entre Brasil, Argentina y Uruguay, en función de su cercanía geográfica, su magnitud territorial y su histórica importancia en la determinación de la política exterior uruguaya. En cada sección se recogen aspectos económicos, políticos y de poderío militar.

Las relaciones bilaterales de Uruguay con Estados Unidos se enmarcan en la estrategia de esa potencia hacia América Latina durante la Guerra Fría, en el contexto de las reverberaciones de la Revolución Cubana, y luego de la creación de la Alianza para el Progreso en 1961. Para analizar la vulnerabilidad de Uruguay ante el peso de ese país, se recogen datos sobre su influencia en la esfera política uruguaya, así como las asimetrías en las capacidades materiales y el relacionamiento económico entre ambos países.

La Embajada de Estados Unidos en Montevideo mantenía contactos habituales con miembros del gobierno, líderes de los principales partidos políticos y de la sociedad civil en el país. En su estudio sobre documentos desclasificados de esta delegación, Clara Aldrighi recoge las percepciones de los diplomáticos sobre estas reuniones con “Individuos influyentes, sobre quienes se quería ejercer a su vez una influencia, para orientar la política uruguaya en el sentido de los intereses norteamericanos” (2012, pág. XI). Estos intereses incluían la adopción de una política económica austera que siguiera los lineamientos fondomonetaristas, objetivo para el que los diplomáticos norteamericanos trabajaron preparando las negociaciones de las misiones refinanciadoras de préstamos y deudas, y ejerciendo presión sobre los tomadores de decisión (Aldrighi, 2012). La no aceptación de las condiciones impuestas, así como ciertas libertades tomadas por el gobierno en cuanto al comercio exterior, llevaron a la toma de represalias de Estados Unidos contra Uruguay en 1964, con la imposición de tributos a las exportaciones uruguayas para neutralizar algunas franquicias (Di Segni & Mariani, 1969).

La Embajada estadounidense en Montevideo, según revelan los documentos analizados por Aldrighi (2012), también influyó en la institucionalidad uruguaya en el período histórico

estudiado. Fomentó la sustitución del Consejo Nacional de Gobierno por un Ejecutivo unipersonal, por percibir el sistema vigente de gobierno como una excentricidad que dificultaba la solución de los problemas económicos y sociales del país. Estas particularidades eran identificadas como un obstáculo para conseguir el alineamiento de Uruguay con las preferencias estadounidenses (Aldrighi, 2012).

Estados Unidos, además, colaboraba con el Estado uruguayo en el ámbito de la seguridad, tanto desde el punto de vista militar como policial, aportando asistencia técnica para la represión de “actividades ilícitas” (Broquetas, 2015). Este apoyo, además de tener un fuerte componente anticomunista, también desconfiaba de los sectores más nacionalistas. En ese sentido, los documentos muestran la contrariedad de los diplomáticos estadounidenses ante personalidades como Alejandro Zorrilla de San Martín, Eduardo Víctor Haedo, Carlos María Velázquez y Héctor Gros Espiell, por sus percibidas antipatías hacia Estados Unidos (Aldrighi, 2012, pág. XV).

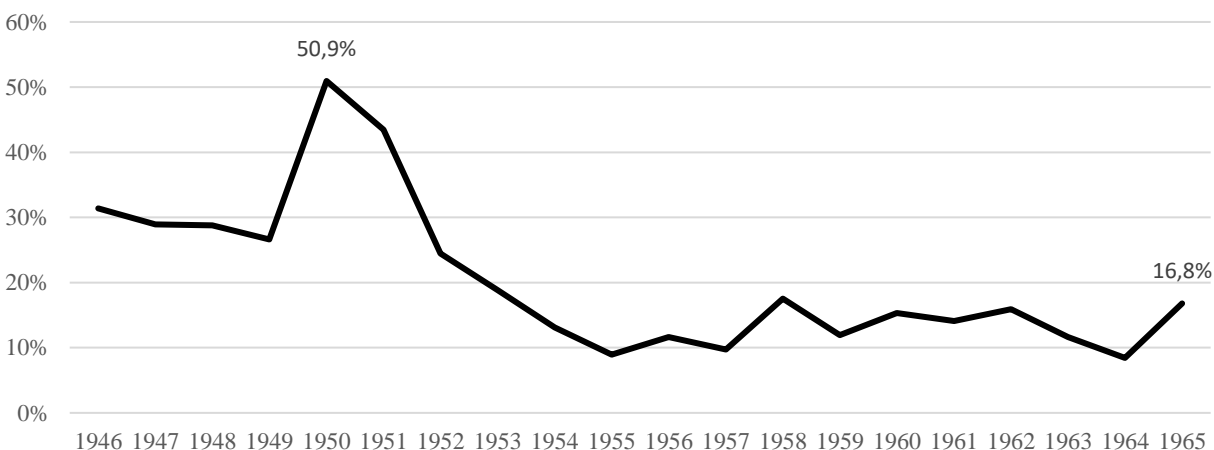
En contraste con estas dinámicas, es importante notar la percepción que el gobierno estadounidense tenía sobre sus propias capacidades: en un memorándum de inteligencia desclasificado por la CIA, este organismo registra que Argentina y Brasil tenían una influencia mayor que Estados Unidos en la escena política uruguaya, a causa principalmente de su proximidad (1965). (CIA, 1965).

Otra dimensión de la vulnerabilidad uruguaya frente a presiones estadounidenses puede verse en las relaciones comerciales entre ambos países. Las exportaciones de Uruguay hacia Estados Unidos habían representado cifras muy importantes inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, llegando a ser el destino de más de la mitad de las exportaciones uruguayas en el año 1950. Sin embargo, estas exportaciones sufrieron un estancamiento a partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta hasta el período estudiado (Azar & Fleitas, 2010), como puede verse en la Gráfica 1. Si se observa el período 1946-1965 en su totalidad, las exportaciones de Uruguay a Estados Unidos representaron en promedio un 20% de las exportaciones de cada año. Sin embargo, puede verse que luego del pico 1950-1951, las exportaciones uruguayas hacia el país norteamericano se ubicaron en un promedio de un 13% sobre el total de cada año. La disminución de exportaciones uruguayas que tuvieron como destino Estados Unidos no fue solamente en porcentaje sobre el total, sino también en términos absolutos: mientras en 1950 el valor de lo exportado por Uruguay a Estados Unidos fue de más de US\$ 129 millones, en 1965 esta cifra

apenas superaba los US\$ 32 millones (Departamento de investigaciones económicas del BROU, varios). Estos datos permiten apreciar que la dependencia comercial de Uruguay con Estados Unidos era aún importante, al continuar siendo el primer destino de las exportaciones uruguayas, pero había decrecido en la última década. La reducción de la importancia de la potencia norteamericana como destino comercial implicó un descenso relativo de la presión que ese país podía ejercer sobre Uruguay.

Gráfica 1

Porcentaje de exportaciones a Estados Unidos sobre el total de exportaciones uruguayas (1946-1965)



Fuente: elaboración propia en base a datos del suplemento estadístico de la Revista Económica del Banco República (Departamento de investigaciones económicas del BROU, varios)

Si bien el comercio en el período referido estaba pasando por una etapa de estancamiento, la asistencia económica norteamericana fue significativa, sobre todo a partir del establecimiento de la Alianza para el Progreso en 1961 (Azar & Fleitas, 2010)²⁰. Esto significó la autorización tanto de préstamos como de donaciones a Uruguay a través del Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) (Azar & Fleitas, 2010), que a su vez canalizó los flujos de ayuda militar al país que se detallan en la Gráfica 2.

²⁰ A pesar de lo auspicioso de las transferencias concedidas al país en el marco de la ALPRO, que representaron más de 71 millones de dólares, en marzo de 1965 “sólo se han hecho efectivos unos 19 millones, o sea el 25,5% del total nominal” a causa de “la morosidad, reticencias, condiciones lesivas, papeleo frondoso, tratativas interminables, etc., que caracterizan la ejecución de la ayuda aliancista” (Trías, 1990, pág. 29). Un ejemplo que ilustra de estas trabas es recogido por Vivian Trías (1990): el directorio de UTE había explicado que las demoras en hacer defectivos los créditos se debían a la exigencia de la ALPRO, como contrapartida, del aumento de los precios de la energía eléctrica.

Gráfica 2



Elaboración propia en base a USAID (2021): U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)

Esta asistencia económica tuvo una gran significación para el segundo colegiado del Partido Nacional, que atravesaba situaciones de crisis bancaria y financiera dramáticas. Por lo tanto, a pesar de que el rol comercial de Estados Unidos como comprador de exportaciones uruguayas había reducido su importancia, la cooperación por otros medios acrecentó su relevancia, manteniéndose como un actor con gran capacidad de influencia sobre los gobernantes.

Otra de las aristas del relacionamiento económico entre Uruguay y Estados Unidos fueron las cartas de intención firmadas con el Fondo Monetario Internacional²¹, firmadas en 1960, 1962 y 1966. Este relacionamiento tuvo algunas particularidades, como establecen Couriel & Lichtensztejn:

²¹ Es preciso notar que “El claro predominio de Estados Unidos en la concepción y puesta en práctica del FMI ha sido subrayado en todos los estudios históricos sobre este organismo” que “en muchos aspectos continúa siendo un eje en relación al cual siguen girando las relaciones de dominación en el FMI (Lichtensztejn & Baer, 1986) porque es el Estado que aporta una cuota mayor, lo que le otorga mayor poder de voto, y por mecanismos informales. En el mismo sentido, “Las vinculaciones de los organismos internacionales (BID, Banco Mundial) con el financiamiento norteamericano son muy estrechas. La financiación de esos organismos está unida, muchas veces, a los intereses de determinados monopolios o agencias norteamericanas, ya sea como base de operaciones económicas y políticas a nivel continental, ya sea como base de captación de determinadas actividades nacionales” (Couriel & Lichtensztejn, 1967, pág. 166).

En el caso de Uruguay, lo que singulariza este proceso es el hecho de que la aplicación de las medidas propuestas por el FMI trajo como consecuencia un fuerte endeudamiento externo de corto plazo, principalmente con los EE.UU.; y para salir de esta situación, refinanciando deudas, y obteniendo plazos más largos, se requiere como exigencia previa e indispensable por parte de los acreedores, la adopción de las medidas propuestas por el FMI (1967, pág. 147).

Por otro lado, en 1965 Uruguay recibió un estimado de 100 millones de dólares de inversión extranjera directa (Nicolau, 1968), que representaba un 5,3% de su PBI (World Bank, 2022). De esa cifra, el 65% procedía de Estados Unidos. La mitad de esta inversión se canalizó en el sector industrial, y el resto se distribuyó entre los sectores bancario, comercial y de servicios (Nicolau, 1968). La inversión extranjera directa, por lo tanto, era parte del entretejido de relaciones económicas entre Uruguay y Estados Unidos, y acentuaba la dependencia del primero sobre el segundo.

Asimismo, en el año 1965, y como reflejo de la inestabilidad financiera que vivía el país, el Banco República (BROU) no pudo hacer frente a sus compromisos internacionales, como consecuencia de las medidas tomadas para paliar la corrida bancaria ocasionada por la crisis del Banco Transatlántico (Garcé, 1999). Para encontrar una solución, se organizó una misión refinanciadora a Estados Unidos compuesta, entre otros, por el subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores, Diego Terra Carve. Esta misión tuvo buenos resultados, logrando restablecer los pagos del BROU, y dándole al gobierno una percepción más ajustada de sus deudas, porque en palabras de Garcé: “el gobierno uruguayo de la época, antes de la partida de la misión, no conocía el importe de la deuda que pretendía refinanciar” (1999, pág. 117). Como se mencionó anteriormente, la preparación de este tipo de misiones era apoyada por la Embajada de Estados Unidos en Montevideo.

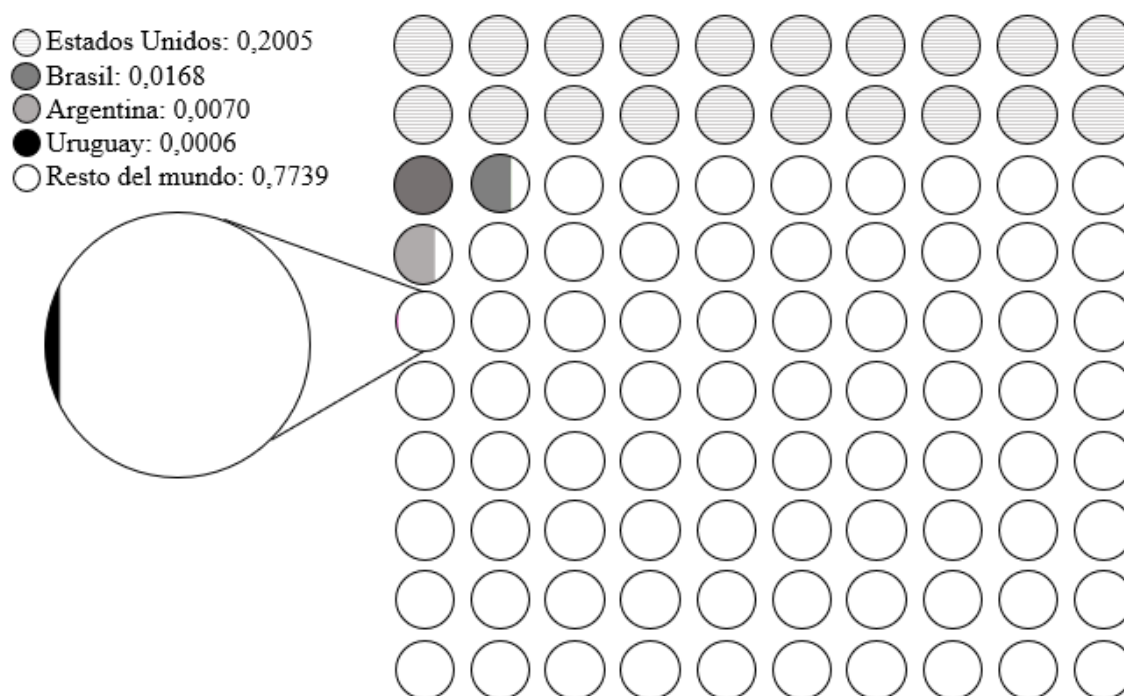
Por otra parte, la comparación entre el poder material de Estados Unidos y Uruguay en el período que precedió al caso analizado da cuenta de lo abismal de la asimetría entre ambos. El indicador elegido es el Índice Compuesto de Capacidades Nacionales (CINC por su sigla en inglés), que se compone a partir de los datos de cada país en cuanto a población total y urbana, producción de hierro y acero, consumo de energía y cantidad de personal militar y gasto en defensa (Singer, Bremer, & Stuckey, 1972). Estos componentes buscan reflejar el poder, en tanto recursos

disponibles para ser movilizados por parte de un Estado ante la eventualidad de un conflicto (Singer D. J., 1987). El CINC constata cuánta participación tiene un Estado en el total del sistema, para cada componente, ponderando cada uno de estos componentes por igual. Al hacerlo, el CINC oscila entre 0 y 1. Si un estado tuviese "0" en un año, esto indicaría que poseía el 0% del total de las capacidades presentes en el sistema, mientras que "1" indicaría que el estado tenía el 100% de las capacidades en un año determinado (Singer, Bremer, & Stuckey, 1972).

Como se refleja en la Gráfica 3, el poder medido en términos de capacidades materiales de Estados Unidos era más de 300 veces superior al poder de Uruguay en 1965.

Gráfica 3

Índice de Capacidades Materiales (CINC) de EEUU, Brasil, Argentina y Uruguay en 1965



Cada círculo representa 0,01 del CINC mundial

Fuente: elaboración propia en base a datos de The Correlates of War Project (2021): National Material Capabilities dataset (v6.0)

El margen de maniobra de los gobernantes uruguayos frente a Estados Unidos estaba severamente limitado por las asimetrías en el relacionamiento económico entre ambos países. En el período

estudiado, Estados Unidos continuaba siendo el principal destino de las exportaciones uruguayas, aportaba montos muy relevantes de ayuda económica en el marco de la ALPRO, estaba involucrado en los préstamos que Uruguay solicitaba al FMI, era el país que realizaba mayores inversiones extranjeras directas en el país, y era la sede de los acreedores del Banco República. Además, su asimetría en capacidades militares no podía ser ignorada por los tomadores de decisión de ninguno de los dos países.

Si bien Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría, tenía la indisputada posición de potencia regional en América Latina, documentos desclasificados de la CIA atestiguan los límites que el país percibía al respecto de sus capacidades para influir en un país como Uruguay:

La reciente política exterior uruguaya -controlada y dirigida por elementos nacionalistas en el Consejo Nacional- ha parecido calculada para frustrar y avergonzar a Estados Unidos, como en los debates de la República Dominicana en el Consejo de Seguridad de la ONU. No hemos sido capaces de ejercer suficiente presión sobre el gobierno para conseguir cambios importantes. Nuestros activos son relativamente pequeños y tendrán que ser utilizados con cuidado si Estados Unidos quiere influir en Uruguay para que ponga su casa en orden (CIA, 1965, traducción propia)^{xxii}.

A pesar de lo precario de la situación económica y financiera de Uruguay frente a Estados Unidos, esta ventaja no fue explotada por los norteamericanos para presionar a nuestro país respecto de su postura en la crisis dominicana, según percibía Beltrán, presidente del Consejo Nacional de Gobierno en 1965

El país norteño tenía en ese momento, frente al Uruguay, lo que ante otros países podrían haber sido bazas ganadoras: las instancias de la quiebra de nuestro sistema bancario. La situación del Banco República, sobre cuya actuación en esa emergencia recaían severas críticas, era muy difícil. El país necesitaba indispensablemente refinanciar su deuda externa y obtener nuevos créditos. El bolsón de acreedores se hallaba en los Estados Unidos y allí estaba la fontana de nuevos créditos. Esa circunstancia no podía ser desconocida por el señor Harriman. Quizá pudo haber pensado que favorecería su gestión, aunque por cierto no incurrió en la mínima torpeza sobre este punto (1989, pág. 58).

El encargado de la embajada norteamericana, según documentos obtenidos por Aldrighi, se expresaba de la siguiente manera en conversaciones con el ministro de Relaciones Exteriores:

Respondí que en las últimas dos semanas había hablado con él, con Terra, con Beltrán y varios consejeros de Gobierno sobre este asunto, y que si bien había dejado en claro que no estábamos de acuerdo con la posición del gobierno uruguayo en el sentido en que se aplicaba a la República Dominicana, pensaba que habíamos demostrado paciencia y comprensión en este asunto y no habíamos criticado excesivamente al gobierno uruguayo, ni tampoco intentado ejercer presiones sobre Uruguay a causa de ello. Vidal reconoció que esto era verdad y dijo que no sentía temores por nuestra actitud frente a la postura del gobierno uruguayo (2012, pág. 105).

La vulnerabilidad de Uruguay frente a Estados Unidos, tomando en cuenta los factores económicos, militares y políticos descritos en los párrafos anteriores, era enorme. Sin embargo, a pesar de tener los recursos económicos y el poderío militar para presionar a los gobernantes uruguayos a aceptar la intervención en República Dominicana, los norteamericanos no amenazaron directamente con aplicar represalias contra Uruguay.

Para comprender las decisiones de política exterior tomadas por Uruguay a lo largo de su historia, analizar sus conexiones con sus países vecinos es ineludible. Las relaciones de Uruguay con Brasil y Argentina a lo largo de su vida independiente fueron complejas. En palabras de Gros Espiell:

El equilibrio pendular entre Argentina y Brasil caracterizó, bajo distintas formas y circunstancias, la política exterior uruguaya en el siglo XIX y buena parte del siglo XX. No siempre se basó en una aceptación consensual interna. En ocasiones fue el resultado de la política seguida por el gobierno de turno, duramente criticada por la oposición y por una parte de la opinión pública (2001, pág. 211).

Brasil tuvo a través de las décadas una atracción preponderante para el país, siendo descrito por ejemplo como un “péndulo magnetizado” durante la Segunda Guerra Mundial (De los Santos Flores, 2012). A partir de 1964, es especialmente relevante para Uruguay la instauración de una dictadura militar en Brasil, cercana a los intereses estadounidenses y promotora de la Doctrina de

Seguridad Nacional²² (Aldrichi, 2012). Brasil fue el mayor aliado de Estados Unidos en su intervención a República Dominicana, siendo el país que envió más tropas a la FIP. La actitud de Brasil de alineamiento con Estados Unidos, enmarcada en la Doctrina del Aliado Preferente, generaba desconfianza en muchos países de América Latina, percibiéndose como una “estrategia subimperialista” (Da Rocha Botega & Morgenfeld, 2014, pág. 149), dinámica que afectó singularmente a Uruguay, como se detallará en las siguientes secciones.

Por otro lado, las relaciones políticas entre Argentina y Uruguay eran cordiales, pasados los momentos más tensos relacionados con las desavenencias entre el gobierno uruguayo y el peronismo de la década anterior (Fette, 1966)²³ y la firma de tratados limítrofes²⁴. Desde octubre de 1963 y hasta junio de 1965 Arturo Illia ejerció la presidencia de Argentina; su política exterior marcó un alejamiento relativo de Estados Unidos: a pesar de que se alineó con la potencia hemisférica, también la desafió en ocasión de un diferendo sobre contratos petroleros, se relacionó de manera distintiva con otros países del Sur, y diversificó sus mercados (Simonoff, 2007)²⁵. Argentina tuvo una actitud ambivalente frente a la crisis dominicana: siguió en general la línea propuesta por Estados Unidos y aprobó la creación de la FIP, pero no permitió el envío de tropas argentinas a esta fuerza, lo que “fue decisivo en la ruptura de los militares de línea dura [con Illia] que, al siguiente año, promoverían su derrocamiento” (García Ferreira, 2016, pág. 7). La inestabilidad política de la presidencia de Illia, que sería depuesto por el general Onganía, significaba que esta “no podía ofrecer apoyo a nuestra tradicional política pendular” frente a las presiones del régimen militar brasileño sobre Uruguay (Alonso Liard, 2018, pág. 128).

Desde el punto de vista comercial, Argentina y Brasil tenían una relevancia de menor importancia relativa para Uruguay, porque la magnitud de las exportaciones hacia esos países en el período estudiado era mucho menor que las que tenían por destino a Estados Unidos. Como puede

²² Este concepto proponía que el principal enemigo para la seguridad de los Estados no era externo, sino interno, y se identificaba con aquellos agentes locales supuestamente afiliados al comunismo internacional, que debía ser combatida a través del fortalecimiento del rol de las Fuerzas Armadas a nivel interno (Wilson, 1972).

²³ Estas tensiones se condensaron en la Doctrina Larreta de 1945, en la que el canciller “sugirió a las cancillerías americanas discutir la posibilidad de ejecutar una acción colectiva multilateral contra aquellos gobiernos que violaran derechos del hombre y acuerdos hemisféricos” (Cerrano, 2020). Aunque no nombraba explícitamente a la Argentina de Perón, fue inequívocamente interpretado que se refería a ésta.

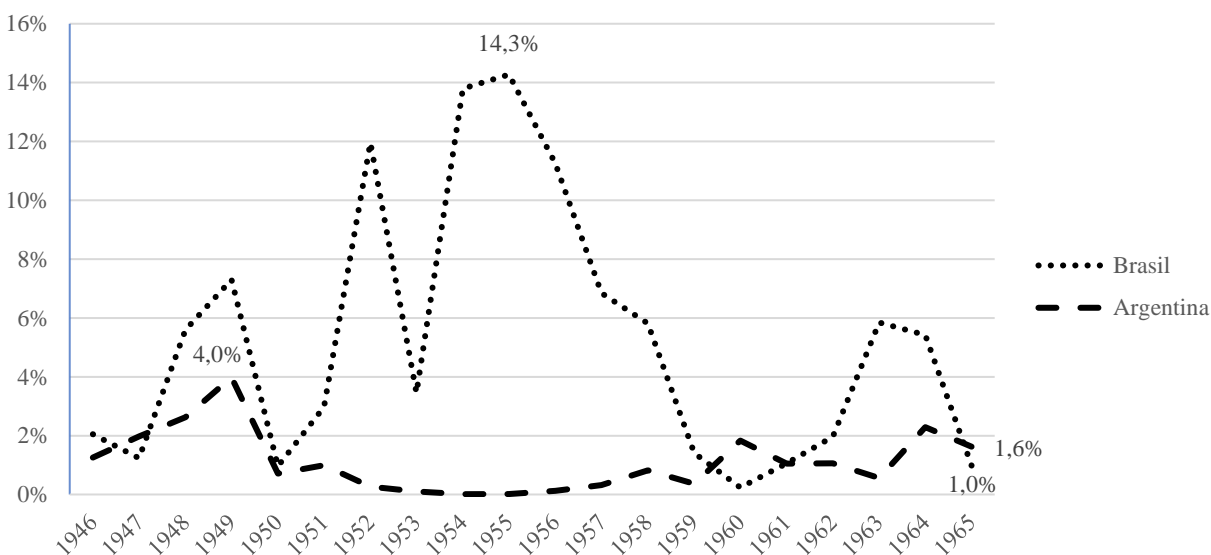
²⁴ En 1961 se suscribieron la Declaración Conjunta Argentino-Uruguaya sobre el Límite Exterior del Río de la Plata y el Tratado de Límites del Río Uruguay, que sería discutida por el parlamento hasta diciembre de 1965, cerrando así un capítulo importante de la historia de las relaciones internacionales del país (Alonso Liard, 2018).

²⁵ Estas disidencias no implicaron un acercamiento a la esfera soviética, de todas maneras (Da Rocha Botega & Morgenfeld, 2014)

observarse en la Gráfica 4, las exportaciones uruguayas a Brasil sufrieron grandes oscilaciones durante los años anteriores a 1965. El año en el que Brasil recibió la mayor proporción de las exportaciones uruguayas fue 1956, representando un 14,3% del total. En el año 1965, sin embargo, Uruguay solo exportó el 1% de su producción a su vecino del norte. Por otro lado, las exportaciones de Uruguay hacia Argentina tuvieron una significación mucho menor: este país recibió como máximo el 4% anual de los envíos uruguayos hacia el exterior, en el año 1949. Es clara la limitada relevancia de los vecinos como destinos comerciales para Uruguay entre 1946 y 1965: mientras que, en promedio, el 20% de las exportaciones uruguayas fueron hacia Estados Unidos anualmente, como se muestra en la Gráfica 1, solo el 5% tuvieron como destino Brasil, y el 1% Argentina, ilustrado en la Gráfica 4.

Gráfica 4

Porcentaje de exportaciones a Argentina y Brasil sobre el total de exportaciones uruguayas (1946-1965)



Fuente: elaboración propia en base a datos del suplemento estadístico de la Revista Económica del Banco República (Departamento de investigaciones económicas del BROU, varios)

Por otro lado, los datos sobre las inversiones extranjeras directas de Brasil y Argentina indican que también eran sustantivamente menores a las estadounidenses (Nicolau, 1968)²⁶, y no existió en

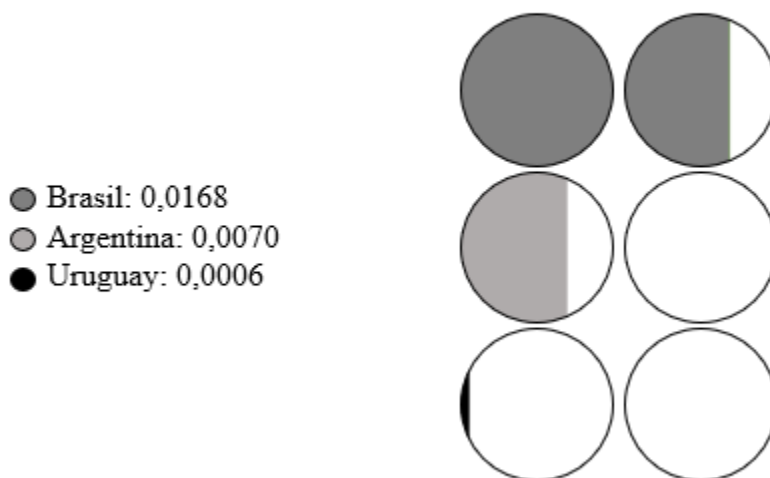
²⁶ Cabe señalar que, además, las inversiones argentinas y brasileñas estaban “fundamentalmente concentradas en la banca comercial y en los sectores de bienes raíces urbanos y rurales y en explotación ganadera y agrícola” (Nicolau, 1968, pág. 290), áreas de la economía uruguaya alrededor de las cuales se generaban importantes dinámicas especulativas en esta época

este período una ayuda económica por parte de estos países hacia Uruguay. Así pues, la vulnerabilidad uruguaya con respecto a sus vecinos, a diferencia de lo que sucedía con Estados Unidos, no se centraba en este período histórico en las relaciones comerciales o financieras. Por consiguiente, Argentina y Brasil tenían recursos relativamente escasos con los que presionar a Uruguay en el ámbito económico para que éste accediese a alinearse con sus preferencias en este período.

Desde el punto de vista de las capacidades materiales nacionales, por otra parte, la imagen de Uruguay como un estado pequeño entre dos gigantes cobra vida. El poder de Argentina, Brasil y Uruguay, medido a través del CINC, ilustra las diferencias en el poder de ambos estados entre sí, y también de ambos con respecto a Uruguay, como puede observarse en la Gráfica 5.

Gráfica 5

Índice de Capacidades Materiales (CINC) de Brasil, Argentina y Uruguay en 1965



Cada círculo representa 0,01 del CINC mundial

Fuente: elaboración propia en base a datos de The Correlates of War Project (2021): National Material Capabilities dataset (v6.0)

Los datos de gasto militar, personal militar, consumo de energía, producción de hierro y acero, población urbana y población total que componen el CINC (Singer, Bremer, & Stuckey, 1972) revelan las dinámicas de poder regionales en el año 1965: Brasil tienen un CINC casi dos veces y media mayor al de Argentina, y 28 veces más grande que el de Uruguay. Las capacidades materiales de Argentina, por otra parte, son casi 12 veces más grandes que las uruguayas. La

lectura del índice de capacidades materiales debe contrastarse con la disposición de estos países para utilizarlas con el objetivo de forzar a Uruguay a alinearse a ellos.

Las amenazas de Brasil sobre la soberanía uruguaya introducidas en el Capítulo I tenían antecedentes previos al golpe de Estado militar que depuso a João Goulart el 31 de marzo de 1964, como explica Serra Padrós (2014):

A sus históricas pretensiones expansionistas de influencia en el subcontinente sudamericano, una tendencia muy preciada y siempre presente en los manuales de geopolítica de los años 50 y 60, se sumó, desde la Revolución Cubana, un indisimulado malestar ante la perspectiva del surgimiento de focos de tensión en los países vecinos, ya que podían constituir potenciales generadores de situaciones de inestabilidad en el territorio nacional" (pág. 94, traducción propia).

La irrupción de los militares en el poder significó un aumento claro de las presiones sobre los países vecinos, utilizando variados medios para intervenir ante la movilización política de fuerzas que éstos consideraban subversivas (Serra Padrós, 2014). La versión brasilera de la Doctrina de la Seguridad Nacional que llevó adelante el gobierno dictatorial de ese país difuminó las fronteras entre política interna y política exterior, porque el “enemigo interno” podía estar radicado paradójicamente fuera del país, cruzando las fronteras territoriales (Fernandes, 2009b). Estas últimas perdían relevancia frente al concepto de “fronteras ideológicas” que separaban al comunismo del “Mundo Libre”, por lo que, como explica Ananda Simões Fernandes, “ya no había que respetar la soberanía nacional cuando los valores de la civilización democrática y cristiana estaban amenazados” (2009, pág. 44, traducción propia). Con base en esta percepción, el gobierno brasileño consideraba completamente lícito hacer demandas de vigilancia de los “enemigos internos” radicados en el territorio de otros países, sea a través de amenazas veladas de violaciones fronterizas o a través de otras maneras de presión política (Fernandes, 2009).

A partir del golpe de Estado de 1964, se radicó en Montevideo un importante número de políticos brasileños exiliados, cuyos referentes más célebres fueron el presidente depuesto, João Goulart y el ex gobernador del estado de Rio Grande do Sul, Leonel Brizola (Fernandes, 2009). Desde ese momento, el gobierno brasileño ejerció presiones sobre el uruguayo para que éste restringiera la

actividad política de los exiliados²⁷, y controlara el tráfico de emisarios que cruzaban la frontera transmitiendo mensajes.

Uno de los actores más relevantes en este proceso fue el embajador brasileño en Uruguay, Manoel Pio Corrêa: “durante su gestión al frente de la Embajada, el control y la vigilancia de los presos políticos se hizo sistemático y explícito; aparentemente hubo seguimiento, vigilancia, espionaje y, en algunos casos, detenciones ilegales (secuestros)” (Serra Padrós, 2014, págs. 101-102). Para esto, utilizó una “diplomacia de resultados”, a través de exigencias y presiones al gobierno uruguayo (Fernandes, 2009). Éste actuó en coordinación con el departamento de Orden Político y Social de Rio Grande do Sul (DOPS/RS) localizado en la ciudad de Porto Alegre. Además, según Clara Aldrighi,

Mucho más que un diplomático, Correa fue un militante de la causa golpista en Uruguay (...) estimuló los propósitos golpistas en sectores de las Fuerzas Armadas uruguayas. Trató de reclutar a civiles destacados, técnicos y empresarios, para que apoyaran un gobierno militar (2012, pág. LXXXI).

A partir del golpe de Estado en Brasil y en el contexto de la persecución de “enemigos internos”, las fuerzas represivas de ese país cruzaron la frontera uruguaya en numerosas oportunidades. Fernandes (2009) nota una operación de comandos en el departamento de Artigas que secuestró a dos asilados brasileños, jeeps del ejército que violaron la frontera en el departamento de Rivera y aviones que cruzaron al lado uruguayo en el mismo año. Las manifestaciones de trabajadores y estudiantes uruguayos preocupaban a los militares brasileños, al punto que “el general Justino Alves Bastos, comandante del III Ejército, puso en alerta a las guarniciones de la frontera de Uruguay” (Fernandes, 2009, pág. 90) previendo que podrían desarrollarse acciones al respecto. Estas amenazas a la soberanía uruguaya eran más tangibles que implícitas para los gobernantes locales, que las veían con gran preocupación.

Ante las protestas del gobierno uruguayo, Brasil minimizaba la importancia de estos excesos: Pio Correa, en una nota, atestaba que “en la hipótesis de haber habido una pequeña penetración del territorio uruguayo, ésta habría sido involuntaria” (Acta de la 256° Sesión). Esto no tranquilizó a

²⁷ Uno de los pedidos a los que el gobierno uruguayo accedió fue el confinamiento de Brizola en el balneario de Atlántida, bajo control militar, desde febrero de 1965.

los gobernantes. El canciller uruguayo, ante la pregunta del embajador norteamericano sobre si realmente creía en la seriedad de las amenazas de intervención brasilera en territorio uruguayo,

(...) respondió que sí, que acababa de enterarse por el ministro de Defensa que las fuerzas brasileñas en las áreas de frontera habían aumentado mucho en los últimos días y que sus efectivos eran superiores a los de una completa división. Los recientes incidentes en la ciudad fronteriza del Chuy le parecían intentos de crear disturbios que precipitaran una acción militar. Con "militares brasileños no profesionales" en los comandos regionales y grandes cuerpos de tropas en la frontera "cualquier cosa podría suceder" (Aldrighi, 2012).

La intranquilidad del gobierno uruguayo por las amenazas de Brasil sobre su soberanía aumentó gravemente luego que, el 19 de mayo de 1965, editoriales de "O Globo" y "Jornal do Brasil" pidieran la intervención del Uruguay. Dichas publicaciones, cercanas al gobierno dictatorial brasileño, habían afirmado el mismo día que nuestro país podía convertirse en la próxima República Dominicana, dada su inestabilidad interna y, aseguraban que el tema había sido tratado en una reunión de los cancilleres de Argentina y Brasil (19° Sesión). El ministro de Relaciones Exteriores uruguayo explicó en la Cámara de Representantes, al día siguiente, por qué estos editoriales llamaron tan poderosamente la atención del gobierno:

Se da aquí una rara coincidencia. Porque cuando un diario que aparece en horas de la mañana publica una información, esa información puede ser recogida y ampliada por otro diario que sale de tarde. Pero en este caso ambos diarios salen de mañana y ambos diarios coinciden en ataques infames para con nuestra República y en amenazas de intervención en nuestro país (43° Sesión Extraordinaria).

Estos editoriales fueron protestados enérgicamente por el gobierno uruguayo, porque a pesar de no ser publicaciones oficiales "era evidente que se trataba de dos órganos vinculados notoriamente al actual gobierno brasileño y que asuntos de la gravedad de los que se trataban en esa nota nos preocupaban hondamente" (43° Sesión Extraordinaria, pág. 773). Los políticos opositores al gobierno uruguayo coincidieron en la consideración de la amenaza como seria. Por ejemplo, el comunista Rodney Arismendi expresó:

Creo que debe interpretarse, en el menor de los casos, como una presión, como un chantaje, como un intento de dictar la política exterior del Uruguay por parte de la dictadura militar del Brasil. La mención simultánea en ambos órganos de prensa, a la presunta seguridad continental, parangonándola con los episodios de Santo Domingo, está señalando claramente que es un intento de colocar al Uruguay bajo tutela, o de intervención en la vida interna del Uruguay (43° Sesión Extraordinaria, pág. 774).

En el mismo sentido, el nacionalista escindido Enrique Erro estipulaba que “Esta no es una coincidencia aislada; forma parte de una política de la dictadura militar brasileña para con nuestro país, en la que los incidentes se han repetido en una forma que debe preocuparnos a todos”. (43° Sesión Extraordinaria, pág. 776). Si bien el Gobierno brasileño desmintió que la posición de los editoriales representase su opinión, esto no tranquilizó a todos los actores uruguayos, como explicitó el diputado nacionalista Arrillaga Simpson:

Lo que no podemos creer sincera es la comunicación del Gobierno brasileño. Este es un acto más, hoy a través de la prensa amarilla de ese país hermano, de una dictadura lamentable que soporta el Brasil, fruto del intervencionismo americano (43° Sesión Extraordinaria, pág. 777).

Por otro lado, también fue honda la preocupación que generaron las menciones a las consultas entre Brasil y Argentina sobre la situación uruguaya. El embajador uruguayo en la vecina orilla se reunió con el ministro de Relaciones Exteriores argentino, y aunque éste “le aseguró no haber hablado con el brasileño ni una palabra sobre Uruguay recordándole la ‘amistad inalterable’ entre ambos, los informes dejan ver que el uruguayo tomaba con pinzas aquellas muestras de amistad” (García Ferreira, 2016, pág. 9). Unos meses después, el jefe del Ejército argentino, Juan Carlos Onganía (que lideraría el golpe de Estado en ese país en 1966), y el ministro de Guerra brasileño, Artur da Costa e Silva, celebraron un acuerdo por el que ambos países intervendrían militarmente en Uruguay de persistir el crecimiento de la actividad sindical, con el objetivo de defender las fronteras ideológicas (Fernandes, 2009b). Esta reunión fue probablemente articulada por Manoel Pío Correa, según la misma autora. Es preciso notar la reacción de las Fuerzas Armadas uruguayas a la amenaza proveniente de Brasil como recoge Fernandes:

Sin embargo, los militares uruguayos (incluidos los golpistas) reaccionaron con vehemencia contra la amenaza externa y, entre otras cosas, obligaron al ministro de

Defensa a rechazar una invitación previamente programada del comandante del Tercer Ejército brasileño. Y apoyaron la las denuncias del gobierno uruguayo sobre las medidas adoptadas por Brasil en relación con Uruguay: violación de las fronteras terrestres y del espacio aéreo, secuestro de solicitantes de asilo brasileños y la acción política del embajador brasileño, que buscaba establecer las condiciones para una posible intervención (2009, págs. 91-92).

Por otro lado, la autora nota que la Marina uruguaya se retiró de los ejercicios militares conjuntos con Argentina, y varios coroneles solicitaron la cancelación de conferencias de un oficial argentino en el Instituto Militar de Estudios Superiores (Fernandes, 2009).

El conjunto de la asimetría en las capacidades materiales y la explícita disposición a utilizarlas en una intervención contra la soberanía uruguaya por parte del gobierno dictatorial de Brasil fue, por lo tanto, el estímulo externo más claro al que los gobernantes tuvieron que reaccionar. Aunque las intenciones expansionistas del vecino norteño fueron una constante en la historia de la política exterior uruguaya, la presencia del gobierno de facto hacía todavía más real la posibilidad de una intervención militar. Los gobernantes uruguayos, conscientes de la pequeñez de su Estado, no pudieron sino trazar similitudes entre la intervención norteamericana en República Dominicana, con la excusa de una sublevación comunista, y las intenciones que la dictadura brasileña delineaba para Uruguay, con su gobierno nacionalista y su movilización social. Este paralelismo es mencionado explícitamente por los tomadores de decisión, por lo que las acciones tomadas por Uruguay en el CSNU y en la OEA deben ser leídas con esta amenaza en mente.

La claridad y gravedad de la amenaza se veía exacerbada por los rumores de colaboración argentina ante una posible acción brasileña sobre el territorio. Es preciso notar, de todas maneras, el orden de los hechos: la mayoría de los votos y discursos de los delegados uruguayos en el CSNU y la OEA fueron previos a la publicación de los editoriales en periódicos brasileños que difundieron la posible alianza entre ese país y Argentina para invadir Uruguay. Por lo tanto, no pueden considerarse como una reacción a este evento, porque todavía no había sucedido.

Por otro lado, Brasil y Estados Unidos, además de ejercer su influencia sobre Uruguay por separado, se relacionaban muy estrechamente entre sí: como se mencionó anteriormente, sus relaciones se enmarcaban en la llamada Doctrina del Aliado Preferente. Las amenazas brasileñas sobre Uruguay, por lo tanto, pueden interpretarse en el marco de una estrategia subimperialista,

que, si no fue fomentada por Estados Unidos, al menos fue tolerada en gran medida por ese país. Por lo tanto, aunque las asimetrías económicas con Estados Unidos y de poder con Brasil puedan leerse como dos factores independientes, se enmarcan en una alianza entre ambos países que necesariamente las vincula.

En consecuencia, la vulnerabilidad de Uruguay ante Estados Unidos y Brasil era muy importante, y ambos buscaban que los gobernantes uruguayos se plegasen a la estrategia norteamericana en República Dominicana. Sin embargo, los tomadores de decisión también observaron las consecuencias que la lógica de esa etapa de la Guerra Fría podía tener sobre los Estados pequeños que no se alineasen perfectamente con las potencias regionales, como le había sucedido al país caribeño. Una confrontación interna, en la que el comunismo no había jugado un rol relevante, había expuesto a República Dominicana a una agresión, de la que este pequeño país solo podía defenderse en alguna medida en el ámbito de las instituciones internacionales: este escenario no le era ajeno a los gobernantes uruguayos. Existieron, por lo tanto, dos escenarios que los gobernantes tuvieron que evaluar. Si Uruguay no se alineaba con Estados Unidos y Brasil, su sistema financiero podía tensionarse aún más como resultado, y las amenazas militares brasileñas podían concretarse. Por otro lado, si Uruguay se alineaba con esos países, estaría quebrando el respeto por las normas internacionales que garantizaban su existencia, y podía quedar desvalido ante una acusación de “comunista” como la que estaba sufriendo República Dominicana. Un tercer escenario, que podría haber sido llevar la autonomía al extremo de retirarse de la ONU o la OEA en protesta a la legitimación de una agresión por parte de un país miembro a otro, no ofrecía ninguna ventaja a Uruguay, y significaba exacerbar los riesgos descritos anteriormente.

Variables Intervinientes

Las asimetrías entre Uruguay y otros actores en el sistema internacional lo situaban en una difícil encrucijada, como se explicitó en la sección anteriores: elegir el alineamiento, para no importunar a los actores internacionales que tenían el poder de devastar su economía e integridad territorial, o escoger la autonomía, para no legitimar la afrenta a las normas internacionales, tan caras a los países pequeños. Siguiendo con el esquema teórico del realismo neoclásico, en las siguientes secciones se examinan cuatro variables domésticas que podrían haber influenciado esta decisión.

Cultura Estratégica

Uno de los factores domésticos que juegan un rol en la manera en la que los decisores procesan los estímulos del sistema internacional es su cultura estratégica. Esta incluye un conjunto de creencias, normas y supuestos interrelacionados, que a través de la socialización y la institucionalización se enquistan en el Estado y constriñen su comportamiento, al delimitar cuáles son las opciones aceptables y cuales no lo son (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, pág. 67). Esta es otra de las variables intervinientes con más importancia en los procesos de toma de decisión que se desarrollan en el corto plazo, al afectar cómo los gobernantes interpretan y discuten los hechos internacionales basándose en sus preferencias culturales, haciendo preferibles las opciones que les resultan más “familiares” o se encuentran dentro de su zona de confort (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016). Asimismo, las inercias de los actores burocráticos del proceso tienen un peso importante en la cultura estratégica de un país.

En el caso uruguayo, una de las características más sobresalientes de la cultura política es la “tradicción de consensos, moderación y gradualismo” (De Riz, 2008, pág. 218), atravesando sinuosos caminos de avances incrementales que han tenido como resultado una gran estabilidad en los productos políticos (Lanzaro, 2012). La política exterior uruguaya no ha sido la excepción; establece Romeo Pérez Antón que “Contemplada en conjunto [...] patentiza una estabilidad, una persistencia que sorprenden si se considera la exigüidad de los recursos y la insuficiencia de los aparatos que la elaboran, aplican y actualizan”²⁸ (2011, pág. 25), estableciéndose líneas de larga duración en la actuación internacional del Uruguay.

Los cambios que esta política ha sufrido a lo largo de la vida independiente de nuestro país han sido mucho más incrementalistas que radicales, y es por esto que, en Uruguay, “la política exterior ha sido calificada de estable e incluso existen reclamos de actores políticos sobre la necesidad de tener una política exterior de Estado” (López Burian, 2015, pág. 106). Según Romeo Pérez Antón (2011) estas líneas de larga duración “responden a una constante aún más radical en la estructuración de la política internacional uruguaya, que consiste en derivar su acción exterior de sus logros políticos internos” (p.16).

²⁸ De todas maneras, advierte Romero Pérez Antón: “No debe exagerarse la elogiosa referencia: recae sobre la fidelidad a sí misma de aquella política, no necesariamente sobre su calidad, su densidad, su coherencia y refinamiento” (2011, p.25).

Es esperable entonces que, dado lo acotado de los plazos en los que los decisores debían actuar, hayan privilegiado acciones coherentes con este gradualismo, rechazando posturas que pudiesen interpretarse como radicales. La cultura estratégica uruguaya rehúye de los grandes quiebres; por lo tanto, opciones como tales como retirarse de la OEA y de la ONU, o por el contrario enviar tropas para intervenir en el territorio de República Dominicana fueron plausiblemente poco atractivas para los tomadores de decisión, por divergir en gran medida de las medidas acostumbradas en la política del país. En el caso de la reacción uruguaya a la intervención en República Dominicana, los actores políticos explicitan haber hecho uso de la cultura estratégica para tomar decisiones en plazos cortos. Así lo explicitó el consejero Abdala:

El fundamento de voto y la actitud adoptada en la sesión de ayer, aunque fue decidida en base a la muy escasa información oficial, salvó la conducta principista internacional de la Nación (...) sostuvo perfectamente la tesis que ahora y siempre se ha defendido (Acta de la 256° Sesión, pág. 30).

Fue reconocido y celebrado por parte de políticos de la oposición, como lo era en ese momento Julio María Sanguinetti, que esta tradición se haya mantenido:

Entendemos que hasta el presente la Cancillería y nuestro Gobierno han actuado de acuerdo con las tradiciones nacionales y dentro del estricto marco de lo que son los principios que el Uruguay siempre ha sostenido y los tratados que nuestro país ha firmado (43° Sesión Extraordinaria, pág. 777).

Por otro lado, en Uruguay, como establece Camilo López Burian, “La burocracia estatal, particularmente el Servicio Exterior en Uruguay no es una “burocracia aislada” con concepciones propias sobre la orientación de la política exterior, sino que se encuentra permeada por su relación con los partidos” (López Burian, 2015, pág. 111). En concreto, la burocracia del Servicio Exterior aprendió la orientación política institucional que se había anidado en la organización durante el trayecto de gobiernos colorados a principios del siglo XX:

Cuatro décadas de posesión del gobierno y del Estado enlazaron al Partido Colorado al proceso de formación de la burocracia política y del ejército nacional. Tal ‘privilegio’ lo aventajó con respecto a los blancos, en la medida que significó poseer instrumentos de control y dominación sociopolítica (Caetano & Rilla, 1992, pág. 157).

Por lo tanto, la cultura estratégica uruguaya implica, además de la medida en la actuación, la referencia a principios guía anidados en el seno de la burocracia especializada en el Ministerio de Relaciones Exteriores que tienen origen en los partidos políticos, como se explica a continuación. Dos de las líneas de larga duración que atraviesan la historia de la política exterior uruguaya son el juridicismo²⁹ y el pacifismo, como explica Velázquez:

El Uruguay es un país materialmente pequeño, si consideramos la realidad en términos de poderío militar, que es una ilusoria manera de considerarla; pero que, por un singular rasgo de su espíritu, ha hecho de la lucha por el derecho y la paz un verdadero culto nacional (1978, pág. 48).

Es importante resaltar que esas características son destacadas como independientes de lo partidario por actores políticos:

Por encima de largas y apasionadas disidencias políticas con nuestros adversarios, justo es reconocer que la política internacional del Uruguay, en los últimos seis lustros, se inclinó decididamente por la política pacifista, anti-armamentista y por la doctrina del arbitraje amplio[...] Esta política tradicional, vino desarrollándose al margen de nuestras transformaciones políticas; indiferente a los altos y bajos que nuestra turbulenta situación interna pudo presentar, bajo un régimen u otro -siempre fue alentado por pueblo y gobierno- el sentimiento pacifista, la tendencia anti-armamentista, y, sobre todo, la doctrina de que los conflictos internacionales, particularmente los relacionados con el continente, había que resolverlos por la vía del arbitraje y la conciliación (Haedo, 1996, pág. 91).

Esta es, además, una línea compartida por la sociedad uruguaya, más allá de las normas positivas, como afirma Gros Espiell: “la afirmación del principio pacifista, se da un ajuste tan completo entre una conducta impuesta por el sistema constitucional y la realidad de una tradicional política internacional, prácticamente invariable, que se sustenta, además, en una opinión pública unánime” (2001, pág. 129). La orientación pacifista y juridicista de la política exterior uruguaya es también

²⁹ Un ejemplo del juridicismo en la cultura estratégica uruguaya aplicada a la política exterior es el espacio que ocupó la discusión sobre la interpretación de las normas en la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba. A lo largo del proceso de toma de decisión los debates sobre la interpretación de artículos específicos de la Carta de la ONU y de la OEA tomaron un papel muy central (García Ferreira & Girona, 2020), por momentos dejando las consideraciones geopolíticas en un segundo plano.

observada por actores externos al país, como demuestran las apreciaciones de Joseph Estal Fette: “La orientación jurídica de la política exterior uruguaya refleja estrechamente el enfoque jurídico que los uruguayos han adoptado desde hace muchos años hacia su propia política interna” (1966, pág. 86, traducción propia)^{xxiii}.

Como reflejan las palabras del representante uruguayo en la OEA, el respeto al derecho internacional es considerado una constante en la manera de tomar decisiones de los gobiernos uruguayos:

Al mismo tiempo mi gobierno me ha hecho llegar instrucciones expresas en el sentido de que debo manifestar en el seno del consejo el desagrado del Uruguay, dentro de la tradicional e inmutable línea de la política exterior de mi país, frente a todo tipo de intervención que no esté habilitado por normas internacionales previas (Delegación uruguaya ante la OEA, 1965).

En plazos cortos de tiempo, los tomadores de decisión se apoyan en la cultura estratégica del país: el respeto al derecho internacional y el pacifismo. Estos principios son privilegiados por la burocracia del Servicio Exterior³⁰ y por los gobernantes, y aunque tienen origen en la primacía colorada en el gobierno en las décadas anteriores, son compartidos por actores de todo el espectro político. Por lo tanto, las acciones que pudiesen ser interpretadas como violaciones a las normas jurídicas internacionales, como intervenir militarmente en un conflicto interno de otro país, serían valoradas como inaceptables por los decisores.

Imágenes Mentales de los Líderes

Otra de las variables intervinientes a analizar en el ámbito doméstico son las “imágenes mentales” de los líderes: filtros cognitivos de quienes ejecutan la política exterior que marcan “a qué le prestan atención, qué ignoran, cómo comprenden señales, información y eventos” (Taliaferro, Ripsman, & Lobell, 2016, pág. 62, traducción propia)^{xxiv}. Los miembros del Consejo Nacional de Gobierno y sus asesores más cercanos, protagonistas del proceso decisorio, valoraron las opciones disponibles partiendo de perspectivas sesgadas por sus valores y preferencias.

³⁰ En el marco de este proyecto no fue posible acceder a documentos de política del Ministerio de Relaciones Exteriores de este momento histórico, que podrían haber complementado los argumentos aquí expuestos.

En lo que concierne a la determinación de la política exterior, las percepciones y reacciones de los gobernantes en Uruguay se relacionan directamente con su filiación partidaria, como lo establece Carlos Real de Azúa (1987): las acciones de los tomadores de decisión en este tema no dependen de individualidades o ideas fortuitas, sino que responden principalmente a “corrientes” que convergen con los partidos políticos. Estas tradiciones partidarias de la política exterior marcan la forma de ver el mundo tanto del partido gobernante como de la oposición en ese momento, y se manifiestan en hondas discrepancias entre los partidos fundacionales de Uruguay.

Por una parte, la política exterior llevada a cabo por el Partido Colorado, que fue la oficial en la mayor parte del siglo XIX y XX en Uruguay, es definida como “universalista” (Real de Azúa, 1987), “juridicista, liberal, multilateralista y panamericanista” (López Burian, 2015, pág. 80), basada en la ideología democrática-liberal y la persecución de una racionalidad universal³¹, sobre todo en su ala batllista.

Por otra parte, la política exterior preferida por el ala herrerista del Partido Nacional fue descrita como “resistente” por Carlos Real de Azúa (1987), porque esta “afirmó el valor de las afinidades de raza, de origen, de situación geográfica, de vecindad, de estilo de vida” (pág. 14), privilegiando el nacionalismo con contraste con los colorados³². La política exterior de los blancos a lo largo de los siglos XIX y XX tuvo como referencia a la “orientalidad” (Caetano & Garcé, 2004) de “patria chica” (Rodríguez Ayçaguer, 2004), de tintes asociados a lo terrenal, desconfiada de lo que estaba más allá de las fronteras de la Nación y arraigada a la tradición. Luis Alberto de Herrera, máximo referente tanto para el Partido Nacional como para la política exterior uruguaya en general (Caetano, 2021), percibía que las tendencias cosmopolitas llevaban “al desarraigo, al entregamiento, a la vulgaridad, a la colonización ideológica y al vasallaje” (Velázquez, 1978, pág. 13) frente a los intereses de las potencias mundiales, como había sucedido durante la Guerra Grande (1839-1851).

³¹ Podría decirse que, en el marco del dilema entre nacionalismo y cosmopolitismo en los países pequeños planteado por Godfrey Baldacchino y Anders Wivel (2020), la tradición de pensamiento colorada se decanta por este último.

³² La tradición herrerista en política exterior tuvo una influencia perdurable en el pensamiento del Partido Nacional. Sin embargo, también tuvo sus detractores a la interna. Por ejemplo, Eduardo Rodríguez Larreta: miembro del Partido Nacional independiente, Canciller durante el gobierno del colorado Juan José de Amézaga (1943-1947), e impulsor de políticas pro estadounidenses en América Latina (Clemente, 2012).

El nacionalismo preferido por el ala herrerista del Partido Nacional no implicó aislacionismo en el relacionamiento internacional, pero sí significó una lógica de “círculos concéntricos” que ordenó sus prioridades, como subrayaba el líder herrerista:

(...) primero, argentinos en vuestra ribera y orientales en la nuestra; luego hermanos en el Río de la Plata, más que nadie interesados en sus libres destinos; después, fieles, en lo general, al linaje de origen; y, finalmente, en el orden de los ensueños atrayentes, solidarios en la firme y articulada defensa del hemisferio” (Herrera, 105 *apud.* Velázquez, 1968, pág. 47).

Esta lógica llevó a los herreristas a privilegiar la integración con los países de América hispana³³ por sobre el panamericanismo: el idioma, la religión y la historia separaban a los países latinoamericanos de los demás. Este sentido de pertenencia con América Latina puede haber disminuido la disposición del gobierno del PN a apoyar una agresión contra República Dominicana, un país que en esta tradición se identificaba como “hermano”. Esta identificación con América Latina puede verse en las palabras de Velázquez, cuando expresa que las circunstancias de la intervención en República Dominicana “son particularmente dolorosas para un país latinoamericano como el mío”; Uruguay, a pesar de sus aprehensiones, votó “en fin, para demostrar su sincero apego al ideal de la solidaridad americana” (1198° Sesión).

Por otro lado, el pensamiento del Partido Nacional en política exterior combinó esta cualidad resistente con el realismo en el ámbito geopolítico (Velázquez, 1978; Caetano, 2021). Camilo López Burian y Diego Hernández Nilson establecen que lo “resistente” y lo “realista” no son incongruentes; esta última característica “hace mayor énfasis en la cuestión del interés por sobre la identidad sustantiva como fundamento de la visión internacional” (2020, pág. 105). Una de las consecuencias de esta visión realista de la política internacional es la percepción de los políticos del Partido Nacional del Uruguay como un país en desventaja en el ámbito internacional por su tamaño y recursos: consideraban que existía una realidad material que no podía ser ignorada, donde la desigualdad era la regla. Esto significaba un recelo “sagrado” en la amistad de un país como el

³³ La diferencia entre el concepto de Hispanoamérica y el de América Latina no es menor, y se relaciona con los desprendimientos de sectores “terceristas” que el Partido Nacional tendría alrededor de estos años (López Burian & Hernández Nilson, 2020).

nuestro con países grandes y poderosos, para proteger los intereses nacionales (Lacalle, 1947). En ese sentido, resume Carlos María Velázquez:

Pequeño el Uruguay, y débil, su política internacional no puede igualarse a la de los grandes organismos dilatados y fuertes. Las circunstancias nos imponen, pues, una acción discreta, tan moderada como eficaz, si bien dirigida (...) Intereses ultramarinos, vínculos de civilización y factores de progreso, inciden sobre aquella jerarquía brindada por la naturaleza y exigen prudencia al guardián de la desembocadura del Plata, configurando una y otra circunstancia un equilibrio en que el débil y pequeño Uruguay ve señalarse su misión de paz y de neutralidad y halla la máxima garantía de su independencia (1968, pág. 40).

Para los políticos del Partido Nacional en este momento histórico, Uruguay no era un país excepcional³⁴ ni inmune a las amenazas que afectaban al resto del continente, sino un estado pequeño a merced de potencias depredadoras, cuya “viabilidad” no estaba asegurada. Frente a las acciones estadounidenses en el Caribe, los gobernantes nacionalistas trazaron paralelismos rápidamente entre República Dominicana y Uruguay: dos países pequeños y débiles que estaban a merced de intervenciones por parte de vecinos más grandes y poderosos. Esta interpretación de la realidad internacional puede haberse constituido también en un freno a la posibilidad de alinearse a la estrategia estadounidense: legitimar una agresión a un estado cuya situación en el sistema internacional era semejante a la de Uruguay significaba legalizar una futura agresión contra sí mismo.

La tradición resistente y latinoamericanista y la preferencia por el realismo en lo geopolítico convergieron en otra característica que distinguió al Partido Nacional del Partido Colorado: el antiimperialismo, manifestado específicamente como desconfianza hacia Estados Unidos, por su poderío y proximidad geográfica³⁵. Los nacionalistas denunciaron las estrategias intervencionistas

³⁴ Sobre este punto profundiza el libro de Ximena Espeche “La paradoja uruguaya. Intelectuales, latinoamericanismo y nación a mediados del siglo XX” (2016).

³⁵ La desconfianza hacia las potencias extranjeras se extendió también hacia la Unión Soviética. La importancia de las tradiciones, la religión cristiana y las tendencias conservadoras en lo social hicieron al Partido Nacional un adversario claro del comunismo. En editoriales de El Debate, se estimaba que “Admitir al comunismo que despoja al nacido en nuestra tierra de su nacionalidad uruguaya y corta los lazos que unen a la tradición forjada sobre el suelo nativo (...) [apareja] la ruina material y moral de la sociedad y la corrupción del sentido de la nacionalidad nacida de la gesta artiguista” (Lacalle, 1947, pág. 189).

de este país sobre América Latina a través de las décadas, oponiéndose a que Uruguay formase parte de estas³⁶. Como refleja un editorial de *El Debate*, diario del herrerismo:

las nacionalidades latino-americanas están expuestas a una intervención de fuerza de parte de Estados Unidos, cuando el desorden interno haga presa de ellas, más propiamente hablando, cuando los Estados Unidos juzguen que es llegado el caso de proceder así (...) Queda constatado oficialmente que Estados Unidos se atribuye derechos jugosos de tutor, de inflexible tutor, sobre las naciones de Sud América (Lacalle, 1947, pág. 89).

Esta desconfianza hacia Estados Unidos no significó la negación de la importancia del relacionamiento con esta potencia para el Uruguay: el herrerismo supo, al mismo tiempo, denunciar firmemente el imperialismo de esta potencia en la región y valorar positivamente el respaldo que podría significar frente a desbordes de los países vecinos (Caetano, 2021).

Como consecuencia de la aprensión que los herreristas sentían hacia el poderío estadounidense, estos desconfiaban del panamericanismo, que identificaban como un ámbito sobre el que Estados Unidos tenía una influencia desmedida, como refleja el discurso de Luis Alberto de Herrera en ocasión de la discusión sobre la instalación de bases militares norteamericanas en Uruguay, en 1940:

y si el panamericanismo ha de consistir en arrastrarnos al drama y precipitarnos arteramente en su volcán, sirviendo de laderos en el carro triunfal del poderoso, que sin derecho y con mucha iniquidad ya ha devorado, y sigue devorando, autonomías y millones de kilómetros cuadrados de ajenos territorios; si el panamericanismo degenera en hueco palabrerío, sólo bueno para servir de telón al atentado y sus abusos, quizás entonces cabría dejar al margen tantas pragmáticas y buscar nuevo y mejor camino para acercarse a la verdad resplandeciente de la concordia y su sereno evangelio. La inmensa América no quiere ser carne de cañón de nadie, ni vasalla de officiosos tutores (*apud.* Lacalle, 1947, pág. 124)

³⁶ El ejemplo más claro de esta postura fue la oposición del herrerismo a la instalación de bases militares estadounidenses en territorio uruguayo durante la Segunda Guerra Mundial.

El recelo de los nacionalistas hacia Estados Unidos es notado por diplomáticos de ese país, que explicaron la posición uruguaya en la crisis dominicana por esta adscripción ideológica. Decía el embajador norteamericano en Montevideo:

No es imposible que Vidal Zaglio y Terra, conscientes de los serios problemas que Uruguay ha causado a Estados Unidos en la ONU y la OEA con respecto a la situación en la República Dominicana, puedan sospechar que los gobiernos de Estados Unidos y Brasil estén actuando en estrecho concierto en relación a Uruguay, como parecemos estarlo en relación a República Dominicana. Ambos son inexpertos en asuntos internacionales. Son miembros de una fracción herrerista ultranacionalista (y frecuentemente anti-Estados Unidos) del Partido Blanco, y pueden por lo tanto volverse más desconfiados sobre nuestras motivaciones de lo que es normalmente previsible (...) (Aldrighi, 2012, págs. 106-107).

Estas concepciones sobre Estados Unidos pueden haber pesado a la hora de valorar sus acciones en República Dominicana. Al momento de sopesar las fundamentaciones de la intervención, la justificación en los ámbitos multilaterales, y la conveniencia de participar o no de su estrategia, los tomadores de decisión vieron los hechos a través del lente del antiimperialismo y la desconfianza hacia Estados Unidos que formaba parte de la tradición de su partido político. En el mismo sentido, los reparos históricos de los blancos para con la OEA no incentivaron a los tomadores de decisión a seguir la estrategia estadounidense de privilegiarla como ámbito de resolución de la crisis dominicana.

Es necesario notar que en el caso de República Dominicana los nacionalistas también se ocuparon de manifestar categóricamente sus diferencias con el bloque comunista. Por ejemplo, el Embajador Velázquez menciona que “la filosofía marxista-leninista es incompatible con nuestra filosofía y nuestro sistema de vida y jamás ha hallado eco en la opinión pública” (1221° Sesión) para defenderse de las acusaciones de que la postura uruguaya se fundamentaba en que el país estaba gobernado por extremistas. La desconfianza hacia las potencias mencionada más arriba no se limitaba a Estados Unidos: los países del bloque oriental tampoco despertaban simpatías entre los nacionalistas. En ese sentido, el presidente del Consejo Nacional de Gobierno, Washington Beltrán, se expresaba de la siguiente manera respecto de la diferencia entre la posición de Uruguay respecto de la intervención en República Dominicana y los postulados de los países comunistas:

Bueno es señalar que nuestra actitud frente a este problema no implica rectificar un ápice nuestra militancia frente al choque de dos concepciones de vida. Estamos con el mundo occidental que defiende, frente la amenaza totalitaria, los únicos principios que hacen digna la vida de ser vivida. Y nuestra condena a la intervención en esta emergencia demuestra la diferencia entre el credo democrático y el chino-soviético.

Arrojad bidones de tinta sobre el significado de la actitud norteamericana en la República de Santo Domingo. Pintadla con las más sombrías pinceladas. Nunca será tan grave la barbarie que importa alzar una muralla de cemento, alambre y ametralladoras para aherrojar a un pueblo que quiera huir de la opresión y el terror; nunca será tan grave como el salvajismo con que la China comunista sojuzgó a Tíbet, diezmado a su pueblo, a sus dirigentes, a sus sacerdotes; nunca será tan grave como el crimen sin redención de Hungría, donde los tanques soviéticos derribaron a un gobierno legítimo y masacraron a todo un pueblo en las calles.

Y en esta emergencia no vimos que muchos de hoy critican duramente la intervención de los Estados Unidos alzasen sus voces para denunciar tales extravíos. En cambio, nosotros, cuando entendemos que alguien que también sostiene el credo de la libertad yerra el camino, lo decimos y condenamos. Esa es la diferencia entre la concepción democrática impone dignidad en las actitudes y la totalitaria, de extrema izquierda o derecha, que obliga a la invariable sumisión en la conducta (El País, 1965).

En otro orden de ideas, el realismo de la política exterior herrerista, según Héctor Gros Espiell (2001), lo hizo desconfiar de los intentos de tergiversar la realidad del poder a nivel internacional a través de ficciones supuestamente principistas que tomaban formas tanto políticas como jurídicas. Esto se originaba en el descreimiento instintivo de las ideologías del herrerismo; según Carlos Real de Azúa, los miembros de esta corriente las veían como “simples máscaras de la voluntad de poder, simples portavoces de intereses, ya sean estos nacionales o de clase” (1987, pág. 14), en línea con la tendencia realista descrita anteriormente³⁷. En esa línea, el pensamiento

³⁷ Los nacionalistas rechazaron tanto las acusaciones de “fascismo” por su oposición a formar parte del bloque aliado en la Segunda Guerra Mundial, como las acusaciones de “comunismo” por oponerse al imperialismo norteamericano (Lacalle, 1947).

herrerista también expresó, por momentos, un gran pesimismo en su consideración sobre la importancia del Derecho Internacional.³⁸

Los pactos valen muy poca cosa o no valen nada; estas son palabras más que se vuelcan, papeles muy hermosos (...). Nunca más que ahora se han reiterado estas promesas de derecho y nunca más que ahora han sido desmentidas y deshechas por hechos brutales que a la vista están. (Herrera, 1912 *apud* Velázquez, 1968, págs. 21-22)

Sin embargo, su desconfianza de la eficacia de las normas internacionales no era absoluta, sobre todo en lo que involucraba la defensa del principio de No Intervención³⁹. Luis Alberto de Herrera, en su obra “El Uruguay Internacional”, “se propuso sustentar un juridicismo que eludiera esos peligros de ingenuidad, abstracción y carencia de realismo” (Pérez Antón, 2011, pág. 18). La consciencia de que Uruguay era un país pequeño hacía imposible confiar en sus capacidades materiales para garantizar su existencia; solo quedaba aferrarse a las normas. En palabras de Velázquez en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas:

los grandes pueden estirar los textos hasta donde quieran porque, en definitiva, si se trata de tomar decisiones jurídicas basadas en la voluntad, no en la razón, son ellos quienes podrán dictarlas. Los países pequeños necesitamos aferrarnos intransigentemente a las normas, al derecho. Necesitamos saber, por razones de verdadero interés nacional, hasta dónde podemos ir, y eventualmente — y esto es lo más importante — hasta donde se nos puede llevar (1198° Sesión).

En algunos discursos de Carlos María Velázquez puede verse un claro resumen de esta valoración dual que la ideología herrerista hace de las normas internacionales:

Nuestra posición está lejos de obedecer a lo que ciertos espíritus realistas podrían denominar beatería jurídica. Es precisamente por razones bien realistas —y el caso que ahora examinamos constituye un ejemplo — que los países pequeños consideramos

³⁸ Esta actitud se manifestó en un gran escepticismo respecto de la creación de organismos como las Naciones Unidas (Uruguayan Institute of International Law, 1958).

³⁹ Por ejemplo, Martín Etchegoyen, en 1940, fundamentaba la importancia de este principio en esta tradición, recalando su origen histórico como defensa contra las agresiones estadounidenses a las naciones latinoamericanas. (*apud*. Lacalle, 1947)

que la aplicación estricta y fiel de las normas jurídicas, esto es, de lo que se llama la seguridad jurídica, constituye una de las piezas fundamentales de nuestra propia seguridad (1198° Sesión).

Un mes después, las palabras de Velázquez explicitaban más aún las preocupaciones que su gobierno sentía ante los abusos que podían tener lugar en la interpretación de las normas. En sus discursos se asoma la duda sobre la benevolencia de las normas, sobre todo por la posibilidad de que sean utilizadas como herramientas para perpetrar abusos:

Es con singular preocupación como consideramos la posibilidad de que este desgraciado episodio de la República Dominicana pueda servir de pretexto para la adopción de fórmulas de carácter político que bajo las sombras de un multilateralismo igualmente impreciso y vago pudieran utilizarse en el futuro para justificar la intervención en cualquier otro país latinoamericano (1221° Sesión).

De todas maneras, la firme fidelidad a las Cartas de la ONU y de la OEA, así como a las normas emanadas de estos organismos, es una constante en las posturas de Uruguay. Algunos ejemplos de esta actitud fueron la votación en contra de la convocatoria de la Reunión de Cancilleres fundamentada en que esta no era el organismo establecido en la Carta para tratar el tipo de conflicto que tenía lugar en República Dominicana y las protestas constantes por la interpretación tergiversada de los principios democráticos establecidos en la Reunión de Consulta de Punta del Este. Tanto fue así, que Carlos María Velázquez se preocupaba por los daños que el precedente de la actuación de los demás países frente a la crisis dominicana pudiera significarle a la fuerza de las normas en un futuro:

Para los Estados pequeños que son miembros de organismos regionales constituiría un precedente gravísimo, porque (...) tendría como resultado disminuir o retardar en lo que a ellos respecta la aplicación ejecutiva de las garantías jurídicas contra la agresión establecidas en la Carta, Pero el daño no sería sólo para los países pequeños; es un daño que padecería la Organización; es un daño que sufriría el Consejo; su prestigio y su autoridad podrían quedar comprometidos precisamente en un momento de la historia de la Organización de las Naciones Unidas en el que, por razones notorias, el deber de cada Miembro es hacer todo lo que esté a su alcance para fortalecer la Organización, no para debilitarla aún más (1204° Sesión).

Sin embargo, esta preocupación no llevó al gobierno del Partido Nacional a considerar retirar a Uruguay de los organismos internacionales. En ocasión de su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, el ministro de Relaciones Exteriores defendió la permanencia de Uruguay en los organismos internacionales, a pesar de la violación a las normas que había tenido lugar por parte de Estados Unidos:

el hecho de calificar las actitudes de un país integrante de las Naciones Unidas y la OEA, no significa que repudiamos al organismo internacional. Creemos que hay que darle una fuerza superior a la que tiene actualmente para evitar, precisamente, esos hechos (Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, pág. 33).

En resumen, los nacionalistas desconfiaban de las normas internacionales como garantía de freno de los abusos a los que las grandes potencias eran proclives, pero al mismo tiempo eran conscientes de que éstas eran la única defensa posible para países como Uruguay, y por lo tanto eran reacios a colaborar en decisiones que las debilitasen. A pesar de los defectos de la institucionalidad internacional, un mundo donde las normas no existiesen estaba lejos de ser el ideal al que apuntaban los gobernantes nacionalistas.

En conclusión, la literatura indica que el factor más importante a tener en cuenta al analizar las preferencias en política exterior uruguaya es la filiación partidaria. En el caso de la reacción uruguaya a la invasión norteamericana de República Dominicana, esto implica trazar un mapa de la tradición del Partido Nacional en política exterior, especialmente en su vertiente herrerista, al ser esta de perdurable influencia en la formación de sus líderes.

Esta tradición influyó en la selección de alternativas frente a los estímulos que provenían del sistema internacional descritos en la sección anterior, desalentando las opciones que implicaban el alineamiento. En resumidas cuentas, la cualidad “resistente” de la tradición herrerista, aferrada a las identidades históricas, lo hizo privilegiar la solidaridad americana. Esto dificultó la adopción de una postura que le diese la espalda a un país miembro de la misma comunidad para apoyar a un actor externo, como lo era Estados Unidos. Por otro lado, el realismo geopolítico herrerista significó el reconocimiento de la pequeñez de Uruguay como estado, y la desconfianza de las potencias que lo pudiesen amenazar. Al ser República Dominicana un estado en la misma situación, las semejanzas también dificultaban que los decisores participasen de una agresión a ese

país. Tanto el carácter resistente como el realista de la tradición en política exterior del Partido Nacional confluían en la desconfianza hacia Estados Unidos y sus políticas imperialistas, que generó poca disposición de los gobernantes a plegarse a la postura de esta potencia.

Por último, los miembros de esta tradición no creían en la indefectibilidad de las instituciones internacionales, pero sí entendían su utilidad como amparo de los estados pequeños. Por lo tanto, los gobernantes estaban poco predispuestos a legitimar la aplicación irregular de las normas de la Carta de la OEA y de los principios de la ONU en el caso de República Dominicana, por entender que las debilitaba a futuro y eso era contrario a los intereses uruguayos. Una dimensión adicional de esta extralimitación en la aplicación de las normas se constituyó alrededor de la justificación de la agresión estadounidense por el supuesto comunismo en la revolución dominicana. Si cualquier gobierno que se opusiese a Estados Unidos podía ser acusado de comunista e intervenido con el visto bueno de la OEA, un gobierno del Partido Nacional podía estar en condiciones de sufrir el mismo destino.

Instituciones Domésticas

La consideración a nivel doméstico de las alternativas que partían del sistema internacional tiene también, en el esquema realista neoclásico, una dimensión institucional, que interactúa con la cultura estratégica del país y delimita las manifestaciones que las preferencias de los gobernantes pueden tener. Como establecen Taliaferro, Ripsman y Lobell (2016), “en un sistema político democrático, las reglas institucionales más importantes son las relativas a la autonomía del Poder Ejecutivo -sea presidencialista, parlamentarista o mixto- y sus relaciones con el Legislativo y la burocracia” (pág. 76, traducción propia)^{xxv}. Entre otras cosas, cuanto más fuerza tenga el ejecutivo, más fácilmente podrá llevar a cabo sus resoluciones con autonomía con respecto a otros actores. Por lo tanto, a continuación, se detallan las normas relevantes en el período estudiado, para determinar las potestades del Poder Ejecutivo para llevar adelante sus políticas preferidas.

Según Constitución de 1952, vigente en el período en el que se desarrolló este caso⁴⁰, el Consejo Nacional de Gobierno tenía la competencia a la hora de decidir sobre la política exterior de Uruguay. Este Poder Ejecutivo Colegiado tenía nueve miembros, seis de los cuales pertenecían a

⁴⁰ En 1958 y 1962 se presentaron proyectos de reforma constitucional que proponían el regreso a la presidencia unipersonal, pero fueron rechazados por la ciudadanía en las urnas (Chasquetti, 2018). Finalmente, en las elecciones de 1966, esta reforma tuvo éxito.

la lista mayoritaria del partido mayoritario, y tres que se repartían de manera proporcional entre los otros partidos. Los Consejeros ejercían el cargo durante cuatro años, no podían ser reelectos consecutivamente, y no eran responsables políticamente ante el Parlamento, y el cargo de presidente del Consejo de Gobierno rotaba anualmente entre los cuatro primeros titulares de la lista del partido mayoritario (Gros Espiell, 1964). El artículo 156 de la Constitución establecía que el CNG tenía la representación del Estado en el interior y en el exterior del país. Al Consejo Nacional de Gobierno también le correspondía la designación o el cese de los Ministros, que “mantendrían la responsabilidad política ante el Parlamento y podían ser censurados por cualquiera de las cámaras” (Chasquetti, 2018, pág. 59). Los ministros tenían un papel importante en el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo: éstas se ejercían en acuerdo entre el CNG y el ministro correspondiente, por lo que “toda resolución del Poder Ejecutivo es un acto jurídico complejo que requiere la confluencia de dos voluntades jurídicas: la del Consejo de Gobierno y la del ministro” (Gros Espiell, 1964, pág. 166). La instauración de un Poder Ejecutivo Colegiado tuvo como consecuencias positivas, según Gros Espiell

La eliminación total de la omnipotencia presidencial [...]; la plena discusión dentro del Consejo, el contralor, a priori, realmente eficaz de la minoría sobre la gestión del Gobierno, el conocimiento público de los debates en el seno del Poder Ejecutivo de los más delicados problemas políticos y administrativos (1964, pág. 170).

Estas mismas características fueron percibidas con una luz menos positiva por Washington Beltrán, presidente del Consejo Nacional de Gobierno en el año 1965: su visión pintaba al CNG como un organismo paralizado, “parlamentarizado” por lo extenso y público de sus discusiones, y al mismo tiempo “presidencializado” al sentirse cada consejero como un primer mandatario, donde no había información que pudiese considerarse reservada (Beltrán, 1989). Este diseño institucional dificultaba la toma de decisiones conjunta y exacerbaba las diferencias a la interna de los partidos, explica Beltrán⁴¹. Según Nahúm

⁴¹ El mandatario explica el proceso que se seguía antes de tomar cualquier decisión: “Primero, se reunían los cuatro Consejeros de la UBD. Agotado el debate más o menos extenso, se fijaba un criterio. Luego, deliberaba la mayoría blanca en una sesión especial. Los cuatro de la UBD con los dos Consejeros del Herrerismo Ortodoxo. Se reveía el tema, con nueva instancia polémica que terminaba en conciliatoria decisión. Pero el proceso no se extinguía allí. Ese pronunciamiento tendría fuerza jurídica sólo si se votaba el órgano: el Colegiado. Tercera etapa, pues, en la que lo discutido se volvía a analizar como recién empezado. Y sometido al examen, esta vez, de la lupa de una oposición dura e implacable” (Beltrán, 1989, pág. 14).

la complejidad de las situaciones a resolver hizo difícil lograr consenso y cuando se lograba, el Gobierno llegaba tarde o resolvía mal el problema en cuestión. Temas vinculados a los cambios, el presupuesto, la política financiera, que demandaban decisiones rápidas o gestiones confidenciales, difícilmente se compatibilizaban con el funcionamiento de un órgano deliberante que debía consultar a varios sectores políticos antes de tomar decisiones que contaran con el respaldo suficiente para convertirse en leyes o decretos que permitieran gobernar (1999, pág. 178).

Las normas que regulaban el Ejecutivo colegiado hacían que la obtención de consensos fuese compleja, y la toma de decisiones tendiese a enlentecerse. Sin embargo, como se detalla en la siguiente sección, la toma de decisiones en el caso de la reacción uruguaya a la invasión norteamericana a República Dominicana fue una notable excepción.

Si bien la competencia en temas de política exterior correspondía al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo también cumplía un rol en ésta, según la Constitución de 1952: le compete la aprobación o reprobación de tratados o convenciones internacionales firmados por el Consejo, así como la declaración de guerra. En el caso analizado, hubiese sido necesaria la aprobación del Parlamento para el envío de tropas a la Fuerza Interamericana de Paz, si eso hubiese decidido el Poder Ejecutivo, pero el voto en el seno del Consejo de Seguridad o en la Reunión de Cancilleres de la OEA no necesitaba ningún tipo de ratificación por parte del Poder Legislativo. Sin embargo, las Cámaras sí estaban facultadas por la Constitución vigente para el control parlamentario de los Ministros: el artículo 119 explicitaba que podían “por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización”. El hecho de que fuese necesario solamente un tercio de una Cámara favoreció que los partidos de oposición pudiesen llamar a sala a un ministro, al no ser necesario conseguir la mayoría de la misma (García Ortiz, 2020)⁴². A su vez, se encontraban habilitadas por el artículo 147 a juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas Cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno, necesitando para esto una mayoría absoluta de sus miembros. Esta norma, que se conserva actualmente, implica que las decisiones adoptadas, pueden derivar en imputaciones, desde el Poder Legislativo, sobre la

⁴² En el período de gobierno 1963-1967 se realizaron 47 interpelaciones a los Ministros, de las cuales 43 fueron impulsadas por partidos de oposición y 4 por parte de fracciones del partido gobernante (García Ortiz, 2020, pág. 37).

responsabilidad del canciller. Esto significa que el control parlamentario sobre decisiones adoptadas en política exterior es únicamente *ex post*, por lo que los gobernantes están menos limitados para actuar que en el caso de la firma de un tratado, donde sí es necesario el involucramiento explícito del Parlamento.

El Poder Ejecutivo estaba relativamente aislado, por lo tanto, de otros actores en la toma de decisiones de política exterior: el control parlamentario en estos asuntos no implicaba un involucramiento obligatorio de las Cámaras en el proceso. Aunque el Parlamento estaba habilitado a controlar al ministro a través de interpelaciones o intentos de censura, esta potestad no fue ejercida en el caso de la reacción uruguaya a la invasión norteamericana de República Dominicana. Las diferentes Comisiones Permanentes del Poder Legislativo son importantes “para definir cómo se organizan los partidos al interior del Parlamento, o para la asignación de autoridades (las que a su vez se encargan de elaborar el Orden del Día, la agenda, la organización de las comisiones, las mociones de urgencia, etc.)” (Chasquetti, 2007, págs. 98-99), por lo que son parte del proceso de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo, además de representar la manifestación más sofisticada de las posiciones de los partidos y fracciones, difiriendo en ocasiones de las opiniones vertidas en el plenario (Fernández Luzuriaga, 2015). Los Reglamentos de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores vigentes en 1965, aprobados ambos en 1955, establecían, además de sus cometidos, la posibilidad de que convocasen a autoridades para el asesoramiento en las decisiones legislativas⁴³ Es importante resaltar que el llamado en este caso “tiene carácter informativo y no permite tomar ninguna decisión ni efectuar pronunciamientos” (Bottinelli, 2018). (Bottinelli O. A., 2018)

En el período analizado, ambas comisiones ejercieron esta potestad: el ministro de Relaciones Exteriores visitó la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado el 19 de mayo, y la de Diputados el 21 de julio. Sin embargo, en ninguna de estas dos ocasiones la solicitud fue con el

⁴³ En el reglamento de la Cámara de Representantes, se establece que los cometidos de la Comisión serán asesorarla sobre “Convenios y tratados; organización diplomática y consular; asuntos generales de orden internacional” según el art. 112. Para asesorarse, las Comisiones pueden “invitar a los funcionarios públicos y a articulares, para que concurran a sus sesiones, cuando fuere pertinente, a finde oírlos” según el artículo 130. En el Senado los cometidos son similares: el artículo 69 determina que “La Comisión de Asuntos Internacionales dictaminará en todo lo referente a Relaciones Exteriores, Ratificación de Tratados, venias a los Jefes de Misión, Política Internacional”. Por otro lado, el artículo 85 establece que “Las Comisiones del Senado podrán invitar, para concurrir a su seno, a los Ministros de Estado y funcionarios de la Administración Pública, cuando lo consideren necesario para el mejor estudio de los asuntos a dictamen”.

objetivo de debatir la postura uruguaya sobre República Dominicana, sino para discutir las amenazas vertidas en periódicos brasileños, en el primer caso, y la posición uruguaya en la Conferencia de Río, en el segundo caso.

En conclusión, si bien los tomadores de decisión podían ver obstaculizadas sus políticas preferidas en el seno del Consejo Nacional de Gobierno, una vez que lograsen el acuerdo en ese ámbito, no existían reglas formales de ratificación en el ámbito parlamentario que pudiesen obstruir las acciones elegidas. Las disposiciones de control parlamentario sobre las decisiones del Poder Ejecutivo en política exterior tenían un funcionamiento *ex post* y requerían de mayorías amplias para tener consecuencias graves. Los mecanismos que estaban a disposición de los parlamentarios, de todas maneras, no fueron utilizados para presionar al Poder Ejecutivo en este caso, sino como ámbitos de solicitud de información, como se detalla en la siguiente sección.

Relaciones Estado-Sociedad

La ponderación entre la autonomía y la aquiescencia en la política exterior del gobierno uruguayo con respecto a la intervención norteamericana a República Dominicana fue procesada por los gobernantes en un contexto doméstico específico, que los obligó a considerar las consecuencias sociales que sus posturas podían generar. Para analizar con cuánto respaldo contaba el gobierno para llevar adelante sus políticas, es necesario introducir las dinámicas entre éste y la sociedad: en Uruguay, los partidos políticos fueron intermediarios ineludibles entre estos actores, como se presenta a continuación. Luego de delinear el funcionamiento de esta relación, se describe cómo estaban conformadas las coaliciones sobre las que se sostenían los gobernantes, para enmarcar las decisiones de política exterior que tomaron.

La centralidad de los partidos en la vida política tuvo un arraigo firme en la sociedad uruguaya desde antes del nacimiento de Uruguay a la vida independiente (Caetano & Rilla, 1992). Esto implicó la identificación, al mismo tiempo política y social, de la mayoría de la población con los partidos blanco y colorado por la mayor parte del siglo XX (Lissidini, 2002). Los partidos a mediados de ese siglo “Coexistían e interactuaban continuamente, tenían al Estado como referencia, se comunicaban con los actores políticos no partidarios de la sociedad y dotaban de mayor cohesión y legitimidad al conjunto de las relaciones” (Caetano & Rilla, 1995, pág. 17), estando todo el funcionamiento del Estado uruguayo mediado por la política, y específicamente por los partidos políticos (Pérez, 1988). Esta centralidad de los partidos políticos, según plantea

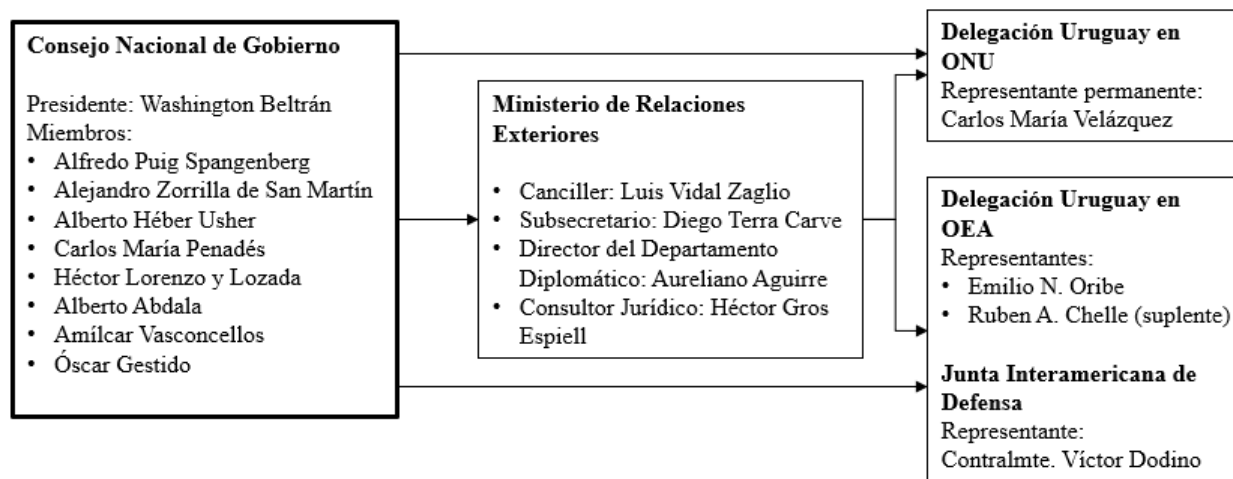
Lanzaro, “se convirtió en una condición de viabilidad [del Estado] y de hecho en un vector de fortaleza, con armazones consensuales internas que nos ubican mejor en el contexto externo, especialmente frente a los vecinos más cercanos” (2012, pág. 51).

Por otro lado, puede verse entonces un complejo entretejido de enlaces entre éstos y la sociedad civil organizada, ya sean los sindicatos, las cámaras empresariales, u otras asociaciones (Lanzaro, 2012). El origen de la relativa debilidad de otros actores que pudiesen competir seriamente con los partidos se identifica, asimismo, en la consolidación democrática y la temprana intervención social del Estado (Castellano, 1996). Esta amortiguación del rol de la sociedad civil se relaciona con las características policlasistas, populares y de alcance nacional de los partidos políticos fundacionales en el Uruguay, según el mismo autor, que bloquearon hasta cierto punto el crecimiento de espacios autónomos de lo partidario. Esta libertad de la clase política para desarrollar sus proyectos ha sido notoriamente amplia, si bien no ha sido absoluta a lo largo de la historia porque en múltiples ocasiones actores externos a lo partidario lograron ejercer influencia sobre los acontecimientos (Chasqueti & Buquet, 2004). En consecuencia, al analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, no puede desatenderse el rol de los partidos políticos como principales intermediarios de las preocupaciones de los habitantes, más allá de las manifestaciones de actores no partidarios en este momento histórico.

Antes de describir cómo se posicionaban las coaliciones políticas y sociales respecto a la política exterior, es necesario reseñar a los miembros del Gobierno y los altos cargos de la administración protagonistas en los ámbitos domésticos e internacionales de este caso, siguiendo el esquema de análisis de dos niveles de análisis o “mesas de juego” planteado por Putnam (1996). En la Figura 2 se identifican ámbitos e individuos que jugaron los papeles más importantes en el proceso decisorio de la postura uruguaya respecto de la crisis dominicana.

Figura 2

Protagonistas del juego a doble nivel



Fuente: elaboración propia

En el Consejo Nacional de Gobierno, máximo órgano decisorio en este caso, casi todas las resoluciones se votaron por unanimidad. Esto es una notoria excepción a las dinámicas del CNG descritas por su propio presidente en este período: en el segundo colegiado blanco la oposición de los colorados fue constante, y las diferencias entre ambas alas de los consejeros nacionalistas también (Beltrán, 1989).

En los casos en los que no se alcanzó la unanimidad para la aprobación de resoluciones, los consejeros que votaron en contra lo hicieron por entender que deberían haber sido todavía más duras de lo propuesto por la fracción mayoritaria. Este es el caso de Alberto Heber Usher (herrerista ortodoxo), y los colorados Alberto Abdala (lista 15), Amílcar Vasconcellos (lista 15) y Óscar Gestido (Unión Colorada y Batllista) en diferentes momentos. A grandes rasgos, todos los consejeros expresaron su acuerdo en la condena de la intervención norteamericana en República Dominicana sin registrarse grandes discrepancias al respecto en las sesiones del CNG en este período. El Canciller Vidal Zaglio, en su llamado a sala a diputados el 19 de mayo, hizo referencia al clima reinante en el CNG:

quiero establecer que en una actitud ejemplar en los últimos acontecimientos internacionales el Consejo Nacional de Gobierno, demostrando que cuando se conmueve el sentimiento patriótico de todos los orientales nos ponemos totalmente de acuerdo, se tomaron todas las resoluciones por unanimidad. Esto indica que las diferencias políticas no se acallarán ni deben hacerlo, que las dificultades de todo orden

por que puede atravesar la República son muchas, pero que la institución democrática que es la República Oriental del Uruguay y las instituciones mismas son inmovibles, y de eso, repito, debemos enorgullecemos todos (43° Sesión Extraordinaria, pág. 772).

El punto de menor consenso en el Consejo Nacional de Gobierno fue si correspondía la competencia a la OEA o a la ONU el tratamiento de la crisis dominicana. Los consejeros de la UBD defendieron mayormente el ámbito panamericano, pero el resto expresó sus dudas sobre la efectividad de ese organismo para hacer cumplir las normas, prefiriendo tener a la ONU como garantía adicional. Al respecto, Óscar Gestido se preguntaba:

Cuando vemos que la OEA no sólo no ha servido para nada, sino que está totalmente avasallada, y nosotros, los débiles, que mañana podemos estar en un caso así, y digo nosotros porque el Uruguay está entre dos colosos ¿cómo vamos a decir que el Consejo de Seguridad no tiene nada que ver? (Acta de la 262° Sesión, pág. 18).

Dentro del Consejo Nacional de Gobierno, por lo tanto, las filiaciones partidarias de los miembros no llevaron a diferencias de opinión insalvables ni a grandes enfrentamientos en el intercambio, como era habitual que sucediese en este organismo. A pesar de que las diferencias a la interna entre los partidos y a la interna de los mismos eran enormes en otros temas⁴⁴, no fue el caso cuando se trató de dilucidar la postura que Uruguay debía tener en la ONU y la OEA. La evaluación que hicieron los Consejeros sobre las amenazas provenientes del sistema internacional, sobre todo en lo respectivo a los desafíos brasileños, posiblemente mitigó los matices que los gobernantes podían tener, y avivó sus coincidencias en la valoración de la importancia de las normas jurídicas.

Otro ámbito de gran relevancia para la determinación de la postura uruguaya respecto a la crisis dominicana fue el Ministerio de Relaciones Exteriores, encabezado por Luis Vidal Zaglio⁴⁵. En el período 1958-1962 este había sido diputado por el lema “Nacionalismo Intransigente”, un sector minoritario del Partido Nacional, y en los dos períodos anteriores había sido diputado por el

⁴⁴ Esto puede comprobarse, por ejemplo, en los debates por la rendición de cuentas, cuyos artículos se estaban votando en las mismas semanas en las que se desarrolló la crisis dominicana.

⁴⁵ Originalmente Alejandro Zorrilla de San Martín había sido designado para ese puesto en el período 1963-1965, pero luego del fallecimiento de Luis Giannattasio en febrero de ese año ocupó su lugar en el Consejo Nacional de Gobierno. Al momento de la crisis en República Dominicana, por lo tanto, Vidal Zaglio llevaba aproximadamente tres meses en el cargo.

Herrerismo (Bottinelli, Giménez, & Marius, 2012)⁴⁶. Fue un firme defensor de la posición tomada por Uruguay respecto de la crisis dominicana, manifestando que en el Consejo de Seguridad “Si hubo una posición clara y limpia en ese Consejo, fue la uruguaya, respetada además por todo el mundo” (Acta N° 59, pág. 24).

Otras figuras relevantes en el Ministerio son las que formaron parte de una comisión asesora del ministro, que se ocupó tanto de la postura uruguaya frente a la invasión norteamericana de República Dominicana como de la posición uruguaya ante la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de la OEA, también llamada Reunión de Río. Esta comisión estaba conformada por el Director del Departamento Diplomático: Aureliano Aguirre⁴⁷, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Diego Terra Carve, Héctor Gros Espiell como Consultor Jurídico⁴⁸. A pesar de que no fue posible acceder a documentación de las reuniones de esta comisión asesora, es posible sospechar que este grupo tenía diferencias internas notorias. Aureliano Aguirre era conocido por sus tendencias proestadounidenses a diferencia de los otros miembros, lo que llevó a que Gros Espiell se opusiera a él y tramara su traslado a la embajada en Buenos Aires en setiembre de 1965, según Aldrichi (2012, pág. 159).

Uno de los altos cargos de la Administración más relevantes para el caso fue el Representante permanente de Uruguay ante la ONU, Carlos María Velázquez⁴⁹. Sus discursos, en los que lanzó

⁴⁶Dice Vidal Zaglio “y yo, que fui parlamentario durante tantos años, no podría dejar a mis viejos colegas del Parlamento al margen del debido conocimiento de todas y cada una de las gestiones realizadas en las últimas veinticuatro horas por iniciativa del gobierno y por indicación de la Cancillería” (43° Sesión Extraordinaria, pág. 772) con respecto a las amenazas brasileras.

⁴⁷ Aureliano Aguirre Rodríguez Larreta era hijo de Matilde Rodríguez Larreta Arocena, y por lo tanto sobrino de Eduardo Rodríguez Larreta Arocena (Sánchez Abal, s.f.), político del Partido Nacional que había sido ministro de Relaciones Exteriores en el período de gobierno del colorado Amézaga, conocido por proponer la “Doctrina Rodríguez Larreta” y por ser uno de los directores y fundadores del diario El País. Dos de los directores del diario también eran sus familiares: Martín Aguirre (hermano) y Daniel Rodríguez Larreta (primo).

⁴⁸ Héctor Gros Espiell fue sugerido para el puesto de subsecretario de Relaciones Exteriores por Eduardo Víctor Haedo, luego del triunfo del Partido Nacional en las elecciones de 1962, y desempeñó ese puesto bajo el Canciller Alejandro Zorrilla de San Martín (Gros Espiell, 2001). Tal como Velázquez, en el caso de República Dominicana jugó tanto un papel de protagonista como de cronista. Además, al igual que otros políticos uruguayos como Vivian Trías y Glauco Segovia, tuvo contactos estrechos con el servicio secreto de la Checoslovaquia comunista, la StB (Zourek, 2020).

⁴⁹ Se formó como abogado en la Facultad de Derecho, fue profesor de Historia Nacional e Historia Americana, fue designado en un cargo técnico en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y luego en la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares. Produjo textos periodísticos y doctrinarios. En 1958 ingresó al Servicio Exterior, representando a Uruguay en las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile en 1959 y San José de Costa Rica en 1960 y 1961, y presidiendo las Delegaciones de Uruguay a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959 y 1960. En 1961 fue designado como Embajador Permanente del Uruguay en las Naciones Unidas. En 1965 fue trasladado a la Embajada de Uruguay en Gran Bretaña, y finalizó sus funciones en la Unión Soviética (Gros Espiell, 2001).

duras críticas a Estados Unidos por su abuso del derecho internacional, llamaron la atención tanto de sus correligionarios como de sus detractores, a nivel nacional e internacional (García Ferreira, 2016). Según Aldrighi (2012), incluso dentro del herrerismo había quienes entendieron que Velázquez se había excedido en sus discursos en el Consejo de Seguridad, y definieron su postura como demasiado teórica, alejada del sentido común político de la época. El 10 de junio se denunció en el Consejo Nacional de Gobierno que Velázquez habría incumplido las instrucciones enviadas el 6 de mayo en su actuación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se resolvió investigar con el fin de hacerle un sumario si fuese así; finalmente “El informe de la Comisión concluyó, por mayoría, que el Embajador Velázquez no había violado las instrucciones” (Gros Espiell, 2001, pág. 296). Algunos autores sugieren que la actuación de Velázquez en el Consejo de Seguridad acerca de República Dominicana fue lo que motivó su traslado a la Embajada de Uruguay en Londres, a fines del año 1965 (Gros Espiell, 2001; García Ferreira, 2016). Sin embargo, esto ya había sido decidido incluso antes de que la crisis dominicana comenzase: el 21 de abril de 1965 el CNG aprobó una resolución solicitando el beneplácito de estilo para este traslado a pedido del consejero herrerista Zorrilla de San Martín (Acta de la 255° Sesión). Las palabras de Velázquez, por lo tanto, deben interpretarse en el contexto de su inminente abandono de este ámbito.

Por último, es importante mencionar a tres representantes de Uruguay en organismos internacionales: el Contador General de la Nación Raúl Ibarra San Martín, que representó a Uruguay en el XI Período de Sesiones de CEPAL en Ciudad de México, en el marco de la cual hizo sendas críticas a Estados Unidos, los representantes ante la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Emilio N. Oribe⁵⁰ y su suplente Ruben A. Chelle, y el Contraalmirante Víctor M. Dodino⁵¹, que representó a Uruguay en la Junta Interamericana de

⁵⁰ Oribe incumplió las instrucciones del CNG, enviando a su representante en su lugar a una de las sesiones de la Reunión de Cancilleres de la OEA. Al respecto, Alberto Abdala se quejaba con las siguientes palabras: “Creo que no es posible que dicho diplomático haya enviado a su alterno -muy buena persona- a leer una instrucción de dos líneas, cuando tenía la obligación de desarrollar ese concepto. El señor Consejero Gestido dijo que no nos quedaba otro camino que levantar una voz; ése fue el sentido de la instrucción. En cambio, el Embajador Oribe permaneció en cama. ¿Acaso tiene los mismos problemas que cuando estuvo en Cuba? Debe reintegrarse a su puesto, y si le resulta violento frente a sus amigos, que deje el cargo. La diplomacia es para representar a un gobierno, es para hombres fuertes y de carácter; no es para los hombres que viven comprometiéndose. Tengo un gran disgusto. Lo dije en la prensa y también en un telegrama cursado a Costa Rica. Nuestro delegado no estuvo en consonancia con la actitud del Consejo de Gobierno. Si nuestro Embajador sigue enfermo, habrá que bajarlo a Montevideo, a la brevedad. Me alegro que usted, señor ministro, tenga el mismo sentimiento que yo” (Acta de la 262° Sesión).

⁵¹ Antes de ser el representante uruguayo en la Junta Interamericana de Defensa, fue Comandante en Jefe de la Armada Nacional (Armada Nacional, 2021).

Defensa. Las características personales de los individuos que fueron parte de la toma de decisiones son un detalle relevante para la comprensión de las vicisitudes del proceso en este caso.

Las coaliciones que posibilitaron el conjunto ganador en el caso de la reacción uruguaya a la invasión norteamericana de República Dominicana tuvieron como protagonistas a los partidos políticos y sus fracciones. En el oficialismo, las declaraciones del Directorio del Partido Nacional⁵² demuestran que el apoyo a la posición tomada en el CNG fue absoluto. Incluso dirigentes políticos del PN más alineados con Estados Unidos relativizaron la radicalidad de la postura del gobierno. En una reunión del encargado de negocios *ad interim* de la Embajada de Estados Unidos en Uruguay con dirigentes políticos herreristas, éstos se refirieron a las acciones de Estados Unidos en República Dominicana, según recoge Aldrighi (2012), en los siguientes términos:

nosotros [los estadounidenses] habíamos hecho lo que teníamos que hacer, ellos nos habían criticado como tenían que hacerlo, y nosotros deberíamos relajarnos, porque todo el asunto se disiparía y los sectores de opinión significativos lo olvidarían dentro de dos semanas (pág. 97).

Simultáneamente, varias fracciones de la juventud del Partido Nacional condenaron las acciones estadounidenses en República Dominicana, y llamaron a la sociedad uruguaya a manifestarse por el hermano país latinoamericano, organizando mítines y formando parte de las marchas que se llevaron a cabo.

Por otro lado, incluso los partidos de oposición que durante el período de gobierno fueron opositores férreos de las decisiones de la mayoría del CNG, coincidieron en su percepción sobre los hechos y defendieron las instrucciones enviadas a los representantes uruguayos en los organismos internacionales. Numerosos sectores del Partido Colorado hicieron suyas las protestas del gobierno hacia la intervención norteamericana, y convocaron mítines en rechazo a los mencionados hechos. Asimismo, el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Cristiano, la Unión Popular, entre otros, se manifestaron tempranamente en contra de lo que sucedía en República Dominicana, llegando a reclamar incluso la salida de Uruguay de la OEA en algunos casos.

⁵² Presidido por Martin R. Echegoyen, conformado por Francisco M. Ubillos, Mario Heber, Milton L. Rosa, Luis Vidal Zaglio, Santos Inzaurrealde Rodrigo, Alberto E. Ruiz Prinzo, Dr. Jorge Barbot Pou, Enrique Blasi, Antonio U. Hernández, Dr. Alfonso Ferrería y Dr. Angel Ma. Gianola (Directorio del Partido Nacional, 1965)..

A nivel parlamentario, el tema fue tratado por primera vez el 29 de abril de 1965, a petición de un grupo de diputados que cruzó las líneas partidarias y los sectores: participaron del planteo diputados herreristas, colorados de las listas 15 y 99, del FIDEL y de la Unión Popular (22° Sesión). En esa instancia, se votó una declaración expresando de protesta por el desembarco de marinos de los Estados Unidos de América en República Dominicana, que contó con los votos de cincuenta y cinco diputados en sesenta y siete, sin que ninguno pidiese la palabra para fundamentar en contra. En el mismo sentido, unos días después, toda la bancada de senadores batllistas propuso una declaración de tono muy similar, que fue votada unánimemente por esa cámara. Incluso cuando Glauco Segovia, Senador del principal partido opositor al gobierno, realizó un pedido de informes para conocer el contenido de las instrucciones que el CNG había enviado al representante uruguayo en la OEA, lo hizo realzando su opinión de que había actuado “con seriedad y con responsabilidad, [y] ha aplicado, ajustadamente, las normas de derecho internacional” (12° Sesión, pág. 663). La oposición a este tipo de declaraciones fue magra⁵³: el Senador nacionalista Rodríguez Larreta, a pesar de ser uno de los pocos en compartir públicamente la retórica estadounidense sobre la amenaza comunista, sentenció que “Estados Unidos ha adoptado esta medida que, evidentemente, es precipitada y cuya crítica, en cierto modo, comparto” (12° Sesión, pág. 670).

El 19 de mayo, los diputados Fernando Elichirigoity y Julio María Sanguinetti⁵⁴ llaman a sala al ministro de Relaciones Exteriores “para que informe las gestiones que ha cumplido ante el Gobierno brasileño con motivo de los editoriales de ‘Globo’ y ‘Jornal do Brasil’ pidiendo la intervención del Uruguay” (42° Sesión Extraordinaria, pág. 572), y en ese contexto también se trató la intervención en República Dominicana. Diputados de todos los partidos hicieron referencia al paralelismo entre la intervención de Estados Unidos en el país caribeño y las amenazas de Brasil a Uruguay, con grave alarma al respecto, como muestran las palabras del diputado Erro:

⁵³ Uno de los pocos diputados que no acompañó la postura general de apoyo a las decisiones del CNG fue el diputado Bautista Duhagón, de la Unión Colorada y Batllista que expresó “una voz se va a levantar en favor de los Estados Unidos en esta Cámara” (Cámara de Representantes, 1965, pág. 768) en ocasión de la llamada a sala del ministro de Relaciones Exteriores. También votó en contra de que el Canciller se refiriese a las expresiones vertidas en los diarios brasileños el día anterior, expresando que “Entiendo que en este momento el problema más importante que debe considerar la Cámara es el de límites del Río Uruguay, que hace años que está por debatirse” (43° Sesión Extraordinaria, pág. 771).

⁵⁴ Jorge Batlle Ibáñez subraya que este llamado a Sala se hizo con el objetivo de conocer las gestiones y no de cuestionarlas, por estar seguro de que ese rol “con eficacia y confianza de todos nosotros desempeña el ex colega y gran amigo, que lo sigue siendo, el señor Vidal Zaglio” (43° Sesión Extraordinaria, pág. 774).

Esa es la intención de la dictadura brasileña. No nos engañemos, no nos vayamos con una tranquilidad excesiva y sí, estando muy alertas y muy de pie para impedir que pueda perpetrarse sobre nuestra tierra la infamia que ha caído sobre la hermana República Dominicana. (43° Sesión Extraordinaria, pág. 778).

En el mismo sentido, el diputado nacionalista Uruguay Tourné expresaba: “se trata de algo que, indudablemente, está vinculado con la posición de dignidad que ha sostenido el Gobierno uruguayo y el país entero en el problema de la República Dominicana” (43° Sesión Extraordinaria, pág. 777). Las palabras del diputado comunista Rodney Arismendi son un ejemplo de las repercusiones que las decisiones del Poder Ejecutivo tuvieron en el Legislativo:

el Gobierno del Uruguay —que enfrentamos en tantos aspectos de su orientación política— sostuvo una conducta que, en líneas generales, sobre todo en su primera parte, coincidía con la dignidad nacional y con la opinión del país, reclamando el retiro de Santo Domingo de las tropas extranjeras y votando en las Naciones Unidas en favor de la intervención del organismo internacional en vez de la utilización de la OEA (42° Sesión Extraordinaria, pág. 715).

De manera similar se expresaba el diputado colorado Manuel Flores Mora:

He oído con profunda atención las expresiones que ha realizado el Canciller uruguayo, nuestro ex-colega el señor Vidal Zaglio, y me parece que el sentimiento unánime del Cuerpo es la satisfacción de ver que ha estado diligente, celoso en el cumplimiento de los deberes de su alto cargo y ha actuado con la rapidez que correspondía (43° Sesión Extraordinaria, pág. 776).

La crisis dominicana es tratada en la Comisión de Asuntos Internacionales en la Cámara de Representantes recién en el mes de julio de 1965, en ocasión de una reunión acerca de la Conferencia de Río⁵⁵. Cuando el Canciller expuso la posición que había tomado Uruguay en el Consejo de Seguridad y en la OEA⁵⁶, la única oposición proviene del diputado Enrique Erro, de la

⁵⁵ La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, que se celebró finalmente entre el 17 y el 30 de noviembre de 1965 en Río de Janeiro, tenía entre sus objetivos la actualización de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Las repercusiones de la situación en República Dominicana hicieron que debiera reprogramarse: la fecha original de la reunión era mayo de 1965.

⁵⁶ No es posible conocer las opiniones vertidas en la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores porque no se conservan las versiones taquigráficas de sus reuniones en el Archivo del Senado. Por otro lado, la

Unión Popular, que opina que la posición del gobierno ha sido cómplice indirectamente de las acciones de Estados Unidos, al seguir participando de la OEA. Expresa que

lo que un país tiene que hacer es desafilarse, es plantear públicamente que no puede seguir sentado en un lugar donde uno de los países no respeta las disposiciones de la Carta, y además presiona a los otros, hasta por razones de dependencia económica, al punto que al final esos países hacen lo que la voluntad de Estados Unidos quiere (Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes, pág. 31).

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo pudo tomar decisiones sabiendo que tenía el respaldo de una mayoría muy amplia del Legislativo desde el primer momento: la declaración de la Cámara de Diputados rechazando la intervención estadounidense se aprobó ni bien las noticias del conflicto llegaron a Uruguay, el 29 de abril de 1965.

Paralelamente, a pesar de la anteriormente mencionada debilidad de la sociedad civil frente a la fortaleza de los partidos políticos, que fueron los mayores intermediadores de la opinión pública, en el período de tiempo estudiado hubo importantes organizaciones estudiantiles y sindicales que se movilizaron en numerosas ocasiones con exigencias al gobierno. Esto es parte de la lógica de relacionamiento entre actores a partir de la década de los sesenta en Uruguay, que “podría leerse como una sucesión de ciclos de avances y retrocesos de la sociedad civil en su persistente intento de orientar el sistema político mediante, o a pesar, de los partidos políticos” (Trujillo, 2012, pág. 156).

Las dos organizaciones más multitudinarias del momento histórico uruguayo, la FEUU y la CNT, condenaron tempranamente la intervención norteamericana en República Dominicana, y fueron acompañadas por grandes sectores de la sociedad uruguaya⁵⁷. Las protestas y movilizaciones empezaron el 1° de mayo, en la conmemoración del Día de los Trabajadores, y fueron constantes

Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes no sesiona de manera completamente regular en el período estudiado.

⁵⁷ Una muestra de esto es la conformación, a mediados de mayo de 1965, de la Comisión Nacional de Solidaridad y ayuda al pueblo dominicano, compuesta por “Agrupación Universitaria, Sindicato Médico del Uruguay, FEUU, Asociación de la Prensa Uruguaya, Asociación de Bancarios, Coordinadora de Secundaria, Central de Trabajadores, Sindicato Gastronómicos, Congreso Obrero Textil, Asociación Preparatorios Bauzá, FUECI [Federación Uruguaya de los Empleados del Comercio e Industria], Asociación de Empleados Civiles, Federación Uruguaya del Magisterio, Docentes de la Universidad del Trabajo, SUANP [Sindicato Único Portuario], COFE[Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado], ADEOM [Asociación de Empleados y Obreros Municipales de Montevideo], Federación del Transporte, Sindicato Tabacalero Organización de la Prensa del Interior, Movimiento U por la Paz, Sindicato del Cuero, Federación OSE [Obras Sanitarias del Estado], UNTMRA [Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines]” (Acción, 1965).

durante todo ese mes. En numerosas ocasiones fueron convocadas por grupos de la sociedad civil organizada conjuntamente con sectores políticos, subrayando el cercano intercambio que existía entre ellos: por ejemplo, la Comisión Juvenil de la Central de Trabajadores del Uruguay, la Unión de la Juventud Comunista, las Juventudes Socialistas, la Juventud del Movimiento Revolucionario Oriental (MRO), la Juventud Demócrata Cristiana, la Juventud Batllista de la Lista 99 y la Juventud de la Federación Anarquista Uruguaya (FAU) convocaron conjuntamente a mítines condenando a Estados Unidos el 2, el 12 y el 29 de mayo. A su vez, la intervención estadounidense en República Dominicana también generó reacciones de organizaciones como el Comité Nacional Coordinador de Apoyo a la Revolución Cubana, y se trató en el marco de las reuniones del Comité Nacional Preparatorio del Congreso Latinoamericano de Solidaridad con Cuba y por la Autodeterminación de los Pueblos, que originalmente iba a celebrarse el 18, 19 y 20 de junio de ese año⁵⁸.

Algunas de las movilizaciones tuvieron componentes violentos, con desórdenes en el centro de Montevideo, frente a la Embajada de Estados Unidos y lanzamiento de piedras a empresas norteamericanas. Esta fue la excusa para una represión frontal por parte de la policía capitalina, que utilizó armas de fuego contra los manifestantes el 4 de mayo, en una muestra más de la escalada represiva que tenía lugar en ocasión de la tercera marcha de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) a principios de ese año⁵⁹⁶⁰.

Por lo tanto, puede observarse que los gobernantes tuvieron un amplio apoyo tanto en el Consejo Nacional de Gobierno como en el Parlamento y a nivel de la sociedad. Las voces contrarias a la condena frontal de la intervención estadounidense correspondieron a algunos legisladores aislados, mientras que los apoyos surgieron de los partidos y fracciones más diversos. Existieron, además, sectores que privilegiaron una postura aún más radical que la elegida por el gobierno, insistiendo con el retiro de Uruguay de la OEA. Por lo tanto, el conjunto ganador de los protagonistas del

⁵⁸ El Consejo Nacional de Gobierno, en conjunto con el ministro del Interior, prohibió la celebración del Congreso en la fecha pautada, por considerar que tenía componentes subversivos a la democracia.

⁵⁹ La tercera marcha de los cañeros salió el 19 de febrero de Bella Unión y regresó el 10 de junio (Merenson, 2010). El gobierno decretó el 8 de abril Medidas Prontas de Seguridad y reglamentó las reuniones públicas con el objetivo de desarticular estas marchas (Broquetas, 2015).

⁶⁰ Es necesario recordar que, en ocasión de la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba el año anterior, los choques entre manifestantes y las fuerzas represivas también habían sido violentos. La comparación entre ambos eventos excede el objetivo de este estudio, pero es posible que los tomadores de decisión hayan “aprendido” algo de ese evento; resta analizar si ese aprendizaje los hizo más o menos proclives al alineamiento a Estados Unidos, más o menos proclives a la represión de las manifestaciones.

juego a dos niveles era amplio. Los tomadores de decisión actuaron a sabiendas de que el respaldo de los diferentes partidos y movimientos sociales les garantizaba libertad para llevar adelante sus políticas de preferencia. La oposición a estas posturas fue ínfima, por lo que difícilmente constituyó un obstáculo a la hora de tomar decisiones.

Conclusiones

En el análisis del proceso de toma de decisiones de Uruguay en su reacción a la invasión norteamericana de República Dominicana es plausible que hayan funcionado los mecanismos causales propuestos por la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales. A pesar de que a primera vista podría parecer que la autonomía uruguaya era una excepción a la primacía de los factores sistémicos propuestos por esta teoría, y por lo tanto el caso implicaba un desvío de sus planteos, el estudio detallado de las variables en juego sugiere que las decisiones uruguayas se fundamentaron principalmente en su situación como país pequeño y vulnerable a las amenazas de Brasil como potencia regional.

La distribución de poder en el sistema internacional para el caso del posicionamiento uruguayo ante la agresión a República Dominicana en el año 1965 presentaba una serie de alternativas posibles para su gobierno, con sus correspondientes riesgos y beneficios potenciales. Uruguay podía alinearse a Estados Unidos, máxima potencia en el continente en ese momento, y su principal socio comercial y acreedor, a pesar de la ilegitimidad de sus acciones frente al derecho internacional, para evitar las represalias que ese país podía llevar a cabo. Esto hubiese significado alinearse también con Brasil, principal aliado norteamericano en la región y participante entusiasta de la agresión a República Dominicana. Dadas las constantes presiones y amenazas que el gobierno militar brasileño ejercía sobre Uruguay, la aquiescencia podría haberse convertido en una estrategia para evitar aumentarlas aún más. Por otro lado, las capacidades materiales de Uruguay lo convertían indiscutiblemente en un estado pequeño, cuya soberanía no estaba garantizada por su poder en el sistema internacional sino por la vigencia de normas jurídicas y organismos multilaterales. Mantener su autonomía frente a acciones que deslegitimaban esas normas y organismos significaba, desde este punto de vista, una manera de proteger su interés nacional, a pesar de las repercusiones que esto pudiese generar en Estados Unidos y Brasil. La única alternativa que el sistema internacional desincentivaba por completo para Uruguay en este caso

era la denuncia de los tratados y la retirada del país de la ONU y la OEA, pues esto hubiese significado tanto exponerse a las represalias de actores poderosos como renunciar a las protecciones que las normas jurídicas ofrecían al país.

La reacción uruguaya a la intervención estadounidense en República Dominicana, desde el punto de la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales, no fue solamente un resultado directo de estos incentivos provenientes del sistema internacional, sino el producto de su interacción de estos con un conjunto de variables intervinientes a nivel doméstico, con los miembros del Consejo Nacional de Gobierno, las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y los representantes de Uruguay ante la ONU y la OEA como protagonistas.

En primer lugar, la cultura estratégica del país implica una cierta “tendencia” a la inercia en las opciones que los tomadores de decisión están dispuestos a considerar, privilegiando las alternativas que se asemejen más a las acostumbradas en ese estado, según los realistas neoclásicos. En el caso uruguayo, las características más sobresalientes de la cultura estratégica en política exterior fueron la estabilidad a lo largo del tiempo y la importancia del respeto de las normas internacionales: ambas desestimulaban acciones que implicasen radicalidad o rupturas, y ambas eran compartidas por la enorme mayoría de los líderes políticos del gobierno y la oposición. Cooperar con acciones ilegítimas según las normas jurídicas internacionales, como participar de la Fuerza Interamericana de Paz, hubiese sido un doble quiebre con la cultura estratégica uruguaya en política exterior: por ser una violación a las normas internacionales y por quebrar con la tradición de respetar las normas internacionales. Por lo tanto, la cultura estratégica del país no favorecía el alineamiento con Estados Unidos y Brasil en este caso.

Por otro lado, las representaciones mentales que los líderes tienen sobre la política internacional también intervienen en su interpretación de la situación del país y las opciones disponibles para su política exterior. En Uruguay estas percepciones estaban profundamente marcadas por las tradiciones partidarias de la política exterior. Los protagonistas de la reacción uruguaya a la intervención norteamericana en República Dominicana eran miembros del Partido Nacional, por lo que su tradición resistente y su visión realista del sistema internacional dieron forma a su perspectiva sobre las relaciones internacionales. Algunos sus los puntos de partida más relevantes para el caso fueron su solidaridad latinoamericana, su percepción de Uruguay como un país

pequeño, su desconfianza de las potencias mundiales, especialmente de Estados Unidos, y una valoración ambivalente de las normas jurídicas internacionales. Esta última implicaba entender a las normas como una ficción que servía a los objetivos de las potencias, y ser conscientes al mismo tiempo de su importancia como garantía de la soberanía de los países pequeños. Estas aristas de la tradición del Partido Nacional en política exterior dificultaron su alineamiento con Estados Unidos, porque hubiese significado traicionar a República Dominicana como par latinoamericano, participar de una agresión hacia un país de tamaño similar al uruguayo, colaborar en los objetivos imperialistas de una potencia, y legalizar la violación a una norma tan importante para su tradición como el Principio de No Intervención, socavando la legitimidad de la ONU y la OEA a futuro.

Otra de las variables domésticas intervinientes en la respuesta de Uruguay a los estímulos provenientes del sistema internacional, según los postulados realistas neoclásicos, es la institucionalidad que regula el proceso de toma de decisiones. Las normas sobre ratificación y control por parte de otros actores de las resoluciones de política exterior elegidas por el Poder Ejecutivo, delimitan las posibilidades que los líderes tienen en consideración. La Constitución de 1952 había establecido un Ejecutivo colegiado de nueve miembros en Uruguay, lo que resultaba en grandes dificultades para la generación de consensos entre los diferentes partidos políticos y a la interna de ellos, y lentitud en las resoluciones a causa del debate que antecedía a toda decisión. Por otro lado, los controles del Parlamento sobre la política exterior eran relativamente débiles: éste no tenía mecanismos directos para vetar las posturas en los organismos internacionales decididas por el Poder Ejecutivo. Las potestades de las Cámaras se limitaban a pedir informes al ministro de Relaciones Exteriores sobre su actuación, convocarlo a Sala o a las comisiones de asuntos internacionales para fundamentar sus decisiones, o intentar censurarlo, acción difícil de concretar por la magnitud de las mayorías necesarias para hacerlo. Por lo tanto, el mayor obstáculo para las decisiones de política exterior se presentaba en la generación de consensos en el interior del Consejo Nacional de Gobierno; una vez logrados las decisiones difícilmente podían ser obstaculizadas por actores parlamentarios. En el caso de la reacción uruguaya ante la crisis dominicana, esto aislaba al Poder Ejecutivo de otros actores, por lo que el Partido Nacional podía elegir sus políticas preferidas sin obligación de negociarlas con actores externos ni temores de que fuesen detenidas más adelante, una vez que las diferentes fracciones del partido acordasen resoluciones en el Consejo.

Por último, los tomadores de decisión también consideran las relaciones entre el Estado y la sociedad a la hora de escoger posicionamientos en política exterior, tomando en cuenta las posturas de las coaliciones que los apoyan. En el caso uruguayo, las demandas provenientes de los actores sociales se canalizaban en gran medida por los partidos políticos, que seguían siendo protagonistas a pesar de la conformación de espacios sindicales y estudiantiles de peso en este período. Las decisiones en política exterior de Uruguay, por lo tanto, también estaban limitadas por lo que la sociedad, interpretada a través de los partidos políticos, estimaba como aceptable. En el contexto de crisis económica y enrarecimiento del clima de convivencia ciudadana, los líderes se inclinaban a levantar la menor oposición posible con sus posturas, buscando los mínimos denominadores comunes que fuesen aceptables para las coaliciones que los apoyaban. El caso de la reacción uruguaya a la invasión norteamericana de República Dominicana fue una excepción en la conflictividad reinante en este período histórico en el país: hubo una mayoría amplísima de apoyo a la postura de autonomía en el Consejo Nacional de Gobierno, en las Cámaras de Senadores y Representantes, a nivel de los partidos políticos y sus fracciones y en los actores políticos no partidarios. Si bien hubo legisladores y actores sociales que expresaron preferencias tanto por el alineamiento con Estados Unidos como por el retiro de Uruguay de la OEA, estos fueron excepciones de poco peso en comparación con la coalición que apoyó la postura decidida por los líderes. El “conjunto ganador” de los decisores, en consecuencia, era vasto, lo que implicaba un respaldo considerable para llevar a cabo sus preferencias.

Los estímulos provenientes del sistema internacional influyeron sobre estas variables domésticas, que además interactuaron entre ellas. Siguiendo los postulados de la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales, la cultura estratégica del país y la ideología de sus líderes deberían haber tenido preponderancia en la toma de decisiones dado lo limitado del plazo en el que la situación se desarrolló, mientras que la institucionalidad y las relaciones con la sociedad perderían peso relativo en las consideraciones de los gobernantes. Estas afirmaciones no son fácilmente contrastables en el caso uruguayo, porque todas estas variables funcionaron en la misma dirección; el apoyo a la postura de autonomía frente a la postura estadounidense funcionó en todas estas dimensiones.

El hecho de que Uruguay fuese un país pequeño lo hizo considerar con seriedad las amenazas de Brasil sobre su soberanía, y hacer todo lo posible para evitar colaborar a la legitimación de este

tipo de intervenciones. Este objetivo fue tan importante que hizo disminuir al mínimo las diferencias que había entre blancos y colorados en el Consejo, el Parlamento y fuera de los ámbitos estatales. Los líderes tuvieron amplios márgenes para llevar adelante sus políticas preferidas, al punto que la oposición ni siquiera utilizó los mecanismos parlamentarios que tenía a disposición para cuestionar las decisiones tomadas. Al mismo tiempo, esta amenaza alineó a los actores sociales con un gobierno con el que en este período histórico estaban permanentemente en conflicto, aunque hubo excepciones a este acercamiento, como la represión estatal a las movilizaciones

Es razonable concluir, por lo tanto, que el disenso en las votaciones en la Reunión de Cancilleres de la OEA, la propuesta de resolución uruguaya en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y las duras críticas expresadas por los representantes uruguayos en ambos organismos tuvieron origen en la interacción entre las amenazas a las que Uruguay estaba expuesto en este momento de la Guerra Fría a nivel regional y las características del sistema político y sus actores. Esta afirmación coincide plausiblemente tanto con el mecanismo causal propuesto por la teoría realista neoclásica de las Relaciones Internacionales como por las propuestas de la literatura sobre el comportamiento de los estados pequeños en el sistema internacional.

Anexos

Selección de Eventos - Internacional

1965	República Dominicana	ONU	Ámbito panamericano
Abril	<p>24: Comienza la rebelión “iniciada por un grupo de civiles y de jóvenes oficiales militares cuyo propósito era derrocar al gobierno provisional de Donald Reid Cabral y traer de regreso al depuesto presidente Juan Bosch” (Szulc, 1966, pág. 125).</p> <p>25: El presidente Reid Cabral renuncia. (Selser, 1966). José Rafael Molina Ureña, que había formado parte del depuesto gobierno de Bosch, tomó juramento como presidente provisional, y esto “señaló el verdadero comienzo de la guerra civil dominicana” (Szulc, 1966, pág. 130). El general derechista Elías Wessin y Wessin bombardea el Palacio Nacional, en lo que “fue la declaración de guerra a los “constitucionalistas”, nombre que adoptaron los rebeldes a partir del momento que reivindicaban la vigencia de la Constitución de 1963” (Selser, 1966, pág. 27).</p> <p>27: En Santo Domingo “desembarcan tropas norteamericanas que dicen acudir al socorro de sus compatriotas” (Selser, 1966, pág. 31).</p> <p>28: El embajador de Estados Unidos en República Dominicana transmite a la Casa Blanca un mensaje originado en las fuerzas de Wessin, pidiendo una “intervención limitada”.</p>	<p>30: El Representante Permanente de Cuba en las Naciones Unidas eleva una carta de su gobierno al Secretario General en la que denuncia la invasión norteamericana a República Dominicana (<u>S/6314</u>), y solicita que se considere el tema en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General.</p>	<p>27: El conflicto en República Dominicana es tratado en la Comisión Interamericana de Paz⁶¹ (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1965, pág. 7).</p> <p>28: Estados Unidos anuncia su intervención justificándola desde el punto de vista humanitario (Zorgbibe, 1997).</p> <p>29: Se celebra una sesión secreta del Consejo de la OEA a instancias de Estados Unidos. (Fette, 1966). Luego se celebra otra reunión, en la que se “reclamó una suspensión de hostilidades general; en seguida dirigió un llamamiento al Nuncio Apostólico de Su Santidad en Santo Domingo, pidiendo que interpusiera sus buenos oficios para hacer efectiva la suspensión de hostilidades y el restablecimiento de la paz” (1196° Sesión, 1965, pág. 8). México, Venezuela, Costa Rica y Chile insisten en salvaguardar el principio de No Intervención y encauzar toda acción dentro de normas jurídicas multilaterales (Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965).</p> <p>30: El Consejo de la OEA decide convocar a la X Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, a solicitud de Chile (OEA, 1970). Se reúne extraordinariamente la Junta Interamericana de Defensa, a petición de República Dominicana. La propuesta uruguaya de no tomar ninguna resolución hasta que no se reuniese el Órgano de Consulta cuenta con 14 votos a favor, Panamá, R. Dominicana y El Salvador votan en</p>

⁶¹ Este organismo fue instituido por la Segunda Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, en La Habana, en 1940, siendo modificados sus estatutos en 1956 por la resolución CII de la Décima Conferencia Interamericana, en Caracas. La Comisión Interamericana de Paz fue un mecanismo simple, flexible, informal y de funcionamiento secreto, que buscó resolver controversias entre países sin recurrir a los procedimientos más complejos del Tratado de Río y el Pacto de Bogotá a través de buenos oficios y mediación, sin emitir juicios (Lall, 1985) Desapareció como tal luego del Protocolo de Buenos Aires, en 1967.

			contra, Haití se abstiene (Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965).
Mayo	<p>1: Las fuerzas norteamericanas en República Dominicana alcanzaron los 12.000 soldados (Szulc, 1966).</p> <p>5: Se firma el Acta de Santo Domingo, por la que las partes en conflicto acceden a un cese al fuego negociado por la OEA (Ciliberti, 2005).</p> <p>8: En Santo Domingo “se llegó al máximo con 22.000 tropas de los Estados Unidos en la República Dominicana (sic.) y 8.000 marineros que tripulaban 40 barcos a la vista de sus costas” (Szulc, 1966, pág. 137).</p> <p>14: El Gobierno de Reconstrucción Nacional lanza un asalto contra los barrios altos de Santo Domingo, donde se encontraban parte de las fuerzas constitucionalistas, que duraría ocho días y sería una “masacre” (Glejises, 2011, p. 431).</p> <p>16: Llega a Santo Domingo la “misión Bundy”, enviada por Estados Unidos para establecer negociaciones entre las partes (Fernández, 2005). Ésta propuso en un principio un gobierno provisional liderado por el ministro de Agricultura de Bosch Antonio Guzmán (Szulc, 1966).</p> <p>19: Se firma un alto al fuego, con el que “la ONU se anotaba un primer éxito” (Sepúlveda, 2017, pág. 219). La tregua es rota ese mismo día (Troiani, 1965).</p> <p>21: Se celebra una nueva tregua humanitaria de 24 horas entre las partes en conflicto (Sepúlveda, 2017).</p> <p>22: Con la llegada de las fuerzas armadas brasileras y centroamericanas en el marco de la FIP, Estados Unidos comienza a retirar parte de sus tropas (Zorgbibe, 1997).</p> <p>23: se firma el acta constitutiva de la Fuerza Interamericana de Paz, en Santo Domingo.</p> <p>26: finaliza la misión Bundy, sin haber conseguido completar las negociaciones (Glejises, 2011).</p>	<p>1°: la URSS solicita una reunión urgente del CSNU (S/6316) para considerar la interferencia armada de Estados Unidos en la República Dominicana.</p> <p>3: Sesión 1196 del CSNU: Debate abierto sobre la situación en República Dominicana</p> <p>4: Sesión 1198 del CSNU: Debate abierto sobre la situación en República Dominicana. La URSS presenta el proyecto de resolución S/6328, condenando la intervención armada de Estados Unidos.</p> <p>5: Sesión 1200 y 1202 del CSNU</p> <p>7: Sesión 1203 del CSNU.</p> <p>11: Sesión 1204 del CSNU</p> <p>13: Sesión 1207 de CSNU. Se discute si aceptar las credenciales del enviado por el gobierno constitucional de República Dominicana.</p> <p>14: Sesión 1208 del CSNU: Se discute el proyecto de resolución S/6355, presentado por Costa de Marfil, Jordania y Malasia. Se aprueba por unanimidad, pasando a convertirse en la resolución S/RES/203(1965). Ésta invita al Secretario General a enviar a un Representante Especial a República Dominicana.</p> <p>Sesión 1209 del CSNU: Se decide invitar a ser oídos a dos enviados dominicanos. El Secretario General hace uso de la palabra.</p> <p>15: el Secretario General informa al CSNU que enviará a José Antonio Mayobre como su representante (S/6358).</p> <p>19: Sesión 1212 del CSNU: El Secretario General hace uso de la palabra. Los enviados Rubén Brache y Guaroa Velázquez, enviados de cada lado del conflicto dominicano, hacen uso de la palabra.</p> <p>20: Sesión 1213 del CSNU</p> <p>21: Sesión 1214 del CSNU: Uruguay introduce su borrador de resolución S/6346/Rev.1</p> <p>Sesión 1215 del CSNU. Estados Unidos introduce el borrador de resolución S/6373, en el que pide la coordinación entre el enviado del Secretario</p>	<p>1°: Se instala la 10ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Se nombra un Comité Especial –integrado por representantes de Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Panamá– para que vaya a República Dominicana “a hacer todo lo posible para obtener el restablecimiento de la paz y de la situación normal” (Rodríguez Ayçaguer, 2010). La resolución que establece dicha comisión fue votada por todos los países menos Chile, que se abstuvo (Fette, 1966).</p> <p>2: El presidente de Estados Unidos “declaró que había ordenado el desembarco de marines en la República Dominicana porque las naciones americanas «no pueden, no deben y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista» en el hemisferio occidental” (Moniz Bandeira, 2010, pág. 178). La OEA resuelve un “llamamiento urgente con vistas a la obtención de recursos alimenticios y farmacéuticos” (Zorgbibe, 1997, pág. 436).</p> <p>5: el Comité Especial designado por el Consejo de la OEA persuade a ambos bandos a firmar el “Acta de Santo Domingo”, ratificando el acuerdo de cese al fuego y prometiendo respetar una zona de seguridad internacional.</p> <p>6: en la III Sesión Plenaria de la Reunión de Consulta de la OEA y a instancias de Estados Unidos, se aprueba una resolución que crea la “Fuerza Interamericana de Paz”, por 14 votos a favor, 5 en contra (Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay)- y una abstención (Venezuela).</p> <p>10: VI Sesión Plenaria, se discute la continuidad del Comité investigador, se aprueba con 14 votos y la oposición de Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay.</p> <p>11: en un acuerdo informal, se decide postergar la Conferencia de Rio a causa de la crisis dominicana, planificada originalmente para el 20 de mayo (Moleon, 1965).</p>

		<p>General de la ONU y el Secretario General de la OEA.</p> <p>22: Sesión 1216 del CSNU. Asiste el Secretario General de la ONU. La URSS presenta la enmienda al proyecto uruguayo revisado S/6352.Rev2. Todas las enmiendas presentadas por la URSS son rechazadas. El proyecto uruguayo no es aprobado, la URSS lo veta. El Reino Unido presenta el proyecto de resolución S/6375 y Francia presenta el proyecto de resolución S/6376.</p> <p>Sesión 1217 del CSNU, se vota el proyecto de resolución de Francia, que es aprobado con la abstención de Estados Unidos, convirtiéndose en la resolución S/RES/205(1965)., que transforma la tregua en cese al fuego permanente. La discusión se centra sobre las relaciones ONU – OEA.</p> <p>24: Sesión 1218 del CSNU: se discute sobre la FIP. Estados Unidos retira su proyecto de resolución, por entender que ya no es relevante.</p> <p>25: Sesión 1219 del CSNU: Cuba hace uso de la palabra. Se suspenden las reuniones sobre el tema.</p>	<p>12: Junta Interamericana de Defensa decidió aprobar preparación de estudio sobre la creación de una fuerza militar permanente en el ámbito panamericano (Troiani, 1965).</p> <p>20: El Consejo decide encomendarle al Secretario General de la OEA, el uruguayo José Mora, la gestión de un cese al fuego y el ofrecimiento de buenos oficios.</p> <p>21. Resolución Exhortando a las partes a convertir el cese al fuego en permanente.</p> <p>22: Se resuelve pedir a Brasil y los EE. UU. Designar a un comandante y segundo al mando para la FIP se aprueba con 14 votos; se oponen Chile, Ecuador, México y Perú (XIII Sesión Plenaria).</p> <p>23: entra en funciones la FIP, integrada por pequeños contingentes enviados por Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay; el total de contribuciones latinoamericanas a la Fuerza de la Paz ascendieron a un 14 por 100”.</p> <p>México, Chile, Venezuela, Perú, Ecuador y Uruguay se oponen a todo lo actuado (Delegación de Uruguay en la OEA, 1965)</p> <p>25: se solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se haga presente en la República Dominicana (Schreiber & Schreiber, 1968).</p>
Junio	<p>1: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos comienza su visita a República Dominicana. Es la primera vez que investiga violaciones de DDHH en territorio de un Estado miembro de la OEA (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).</p> <p>2: “el Palacio Presidencial fue ocupado ayer por fuerzas de la OEA, en este caso tropas brasileñas” (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1965)</p> <p>3: llegó a Santo Domingo el Comité ad hoc designado por la OEA (Gleijeses, 2011).</p> <p>10: comienzan las negociaciones entre la Comisión ad hoc de la OEA y la Comisión Negociadora de las fuerzas constitucionalistas (Gleijeses, 2011).</p>	<p>3: Sesión 1220 del CSNU: el representante soviético lee una declaración de condena al intervencionismo norteamericano. Se lee una carta enviada por los representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, reafirmando la competencia de la OEA sobre el asunto de República Dominicana (S/6409). Los únicos países que no firman esta carta son Uruguay, México, Chile y Venezuela (Wilson, 1967, pág. 172).</p> <p>7: Sesión 1221 del CSNU: Se discute la declaración hecha en la sesión anterior por la</p>	<p>2: la 10ª Reunión de consulta de la OEA nombra un Comité ad hoc, compuesto por Brasil, El Salvador y Estados Unidos. Uruguay y México votan en contra de la creación de dicho Comité, Venezuela, Argentina y Chile se abstienen (Delegación uruguayana en la OEA, 1965).</p> <p>4: La Reunión de Consulta vota la ampliación de funciones de la comisión especial. Uruguay vota en contra. (Delegación de Uruguay en la OEA, 1965). No se volverán a reunir hasta agosto.</p> <p>18: la Junta Interamericana de Paz aprueba un informe en el que se recomienda la creación de una fuerza interamericana de paz que operase en</p>

	<p>15: reanudación de las hostilidades, choques entre la Fuerza Interamericana de Paz y las del General Caamaño (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1965). Lugo de un ataque lanzado por las fuerzas norteamericanas (Gleijeses, 2011), los partidarios del General Caamaño se enfrentaron a unidades brasileñas de la FIP (Zorgbibe, 1997).</p> <p>18: la Comisión Especial de la OEA presenta una propuesta bases de negociación a ambas partes del conflicto (Yates, 1988). Comienza a trabajar, a pedido del Secretario General de la OEA, un Comité de Asistencia Técnica conformado por tres criminólogos, para investigar ejecuciones cometidas en República Dominicana (Wilson, 1972).</p>	<p>URSS y la ampliación del mandato del enviado del Secretario General en República Dominicana.</p> <p>9: Sesión 1222 del CSNU. Continúa la discusión sobre ampliar la comitiva que acompaña al enviado del Secretario General en Dominicana.</p> <p>11: Sesión 1223 del CSNU: asiste el Secretario General, explica la necesidad de ampliar el mandato de informes y comunicación a un mandato de investigación de hechos.</p> <p>16: Sesión 1225 del CSNU: participa el Sr. Ruben Brache, representante del Gobierno Constitucional de República Dominicana, y el Sr. Guaroa Velázquez, representante del Gobierno de Reconstrucción Nacional. El representante de la URSS propuso que el Consejo se reuniese en la capital de la República Dominicana.</p> <p>18: Sesión 1226: hace uso de la palabra el representante de Cuba. Se discute nuevamente el número de colaboradores en Santo Domingo. y 1227 del CSNU</p> <p>21: Sesión 1228 del CSNU</p>	<p>conflictos en la región (Troiani, 1965). Este informe sería tratado en la Reunión de Río.</p>
Julio	<p>10: ambas partes en conflicto aceptan a Héctor García-Godoy como candidato a presidente interino, y la vigencia de una Constitución interina en lugar de la de 1963 (Greenberg, 1986).</p>	<p>20: Sesión 1229 y 1230 del CSNU</p> <p>22: Sesión 1231 del CSNU: se discute sobre el informe del Secretario General sobre los eventos entre el 15 de junio y el 19 de julio (S/6542)</p> <p>26: Sesión 1232 y 1233 del CSNU. participa el Sr. Ruben Brache, representante del Gobierno Constitucional de República Dominicana, y el Sr. Guaroa Velázquez, representante del Gobierno de Reconstrucción Nacional. La URSS presenta un proyecto de declaración resumiendo el debate en el Consejo.</p>	<p>El Comité As Hoc negocia con las partes en conflicto para llegar a un acuerdo de gobierno provisional (Wilson, 1972).</p>
Agosto	<p>31: se firma el Acta de Reconciliación Dominicana y el Acta Institucional, que tuvieron como objetivo restaurar la paz, promover el crecimiento económico y establecer instituciones democráticas (Greenberg, 1986).</p>		<p>9: el Comité Ad Hoc presenta las bases del acuerdo final entre las partes en conflicto (Wilson, 1972), que se convertiría en el Acta de Reconciliación Dominicana.</p>

Selección de Eventos - Uruguay

	Poder Ejecutivo	Parlamento	Representantes uruguayos en organismos	Movimientos sociales y otros
28 de abril	Héctor Gros Espiell escribe: “la tarde que llegó la noticia del desembarco de las tropas norteamericanas en la República Dominicana, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, que era Luis Vidal Zaglio, reunió en su casa a un pequeño grupo de amigos. Estaban Eduardo Jiménez de Aréchaga, Gilberto Prat de María, Quintín Alfonsín, el Subsecretario de la Época, Diego Terra Carve y yo. Se discutieron las instrucciones y yo fui el encargado de redactar los télex que se enviarían al día siguiente a los embajadores ante Naciones Unidas, Dr. Carlos María Velázquez y ante la O.E.A., Dr. Emilio Oribe” (Gros Espiell, 2001, pág. 295)			
29 de abril	El Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores informa al Consejo Nacional de Gobierno acerca de la situación en República Dominicana por primera vez. Se decide por unanimidad instruir al representante uruguayo en la OEA para que rechace la convocatoria de la Reunión de Consulta de Cancilleres, por entenderse que no corresponde. También se vota por unanimidad instrucciones condenando cualquier intervención en el territorio de un Estado por fuera de las reglas multilaterales. El único desacuerdo entre Consejeros es que Heber Usher y Vasconcellos piensan que debería haberse utilizado expresiones más firmes (Consejo Nacional de Gobierno, 1965)	La Cámara de Representantes aprueba la siguiente declaración: “La Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay se dirige a los Parlamentos de América expresando su protesta por el desembarco de marinos de los Estados Unidos de América en la hermana República Dominicana.” El proyecto fue presentado por diputados de diferentes partidos, incluyendo integrantes de ambas alas del Partido Nacional, colorados de las listas 15 y 99, miembros del Partido Comunista y de la Unión Popular (22° Sesión, pág. 536)	El representante ante la OEA informa por telegrama al MRREE sobre el establecimiento de la sesión del Consejo, de la propuesta de declaración y de la formación de comisión investigadora, y dice “preguntásemme confidencialmente si Uruguay estaría dispuesto integrar esa comisión por entenderse participación nuestra delegación sería conveniente razón tradición de objetividad, autoridad internacional y prestigio democrático nuestro país” (Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965). El representante uruguayo en la OEA es el único que vota en contra de la convocatoria de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Subsecretaría del	

			Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965).	
30 de abril	El MRREE instruye al representante en OEA “aclarar que el hecho que justifica la reunión es el desembarco de tropas americanas” y no el orden interno en República Dominicana (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965). “En ese sentido solo debe propiciarse la adopción de medidas previstas en el régimen jurídico multilateral que contribuyan al restablecimiento de la paz interna. No debe aceptarse el ofrecimiento del comando internacional por entenderse que eso significaría la convalidación de lo actuado, que además el organismo internacional no puede aceptar los hechos consumados, debiéndosele haber consultado previamente. Instruya Almirante Dodino para que actúe de acuerdo con estas instrucciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965). En la Junta Interamericana de Defensa, Uruguay propuso que no se tomase ninguna decisión hasta tanto no se reuniese el Órgano de Consulta (Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965)		En la reunión extraordinaria de la Junta Interamericana de Defensa, el Contralmirante Dodino, en representación de Uruguay, propuso que la Junta no tomara ninguna decisión hasta tanto no se hubiera reunido el Órgano de Consulta. Esta moción fue aprobada con los votos de 14 países (Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965)	El Comité Ejecutivo del Partido Comunista del Uruguay emite una declaración condenando la intervención estadounidense y exhorta a los uruguayos “sin distinción de opiniones políticas” a incorporarse a la lucha contra el imperialismo (El Popular, 1965)
1 de mayo			A pesar de su oposición a la convocatoria de la Reunión de Consulta, Uruguay vota a favor de la conformación de una comisión de cinco países que visite República Dominicana para investigar los hechos. El delegado Chelle explica que Uruguay insiste en que la comisión debería investigar la invasión estadounidense en el país, y no sus asuntos internos (OEA, 1965)	La movilización convocada por el sector sindical por el Día de los Trabajadores pasó frente a la Embajada de Estados Unidos en Montevideo. Los manifestantes lanzaron gritos de protesta, pero no se enfrentaron a las “tropas armadas a guerra” que custodiaban el edificio (El Popular, 1965)
2 de mayo	A las 22 horas del domingo, el encargado de negocios de la Embajada de Estados Unidos en Uruguay, William T. Briggs, se apersonó en la Cancillería uruguaya para comunicarle la posición norteamericana sobre la intervención en República Dominicana al ministro. Como éste estaba en su domicilio, reunido con sus asesores, solo pudo reunirse con el Subsecretario Terra Carve, “causando			La Comisión Juvenil de la Central de Trabajadores, las Juventudes Socialistas, la Unión de la Juventud Comunista, la Juventud Demócrata Cristiana, la Juventud del MRO, la

	una penosa impresión” (El Popular, 1965). En la reunión en el domicilio de Vidal Zaglio se encontraba el embajador uruguayo en Washington, Felipe Yriart.			Juventud de la FAU y la Juventud Batllista de la Lista 99 realizaron un acto contra la agresión imperialista norteamericana (El Popular, 1965). La FEUU emite una declaración condenando el desembarco de tropas norteamericanas en República Dominicana (El Popular, 1965).
3 de mayo	3 de mayo: el Consejo Nacional de Gobierno discute la pertinencia del tratamiento de la crisis dominicana en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Hay descontento por parte de los miembros del Consejo con el Embajador Oribe por no haber mandado un discurso a la Reunión de Cancilleres de la OEA, a la que el representante no asistió por tener una afección hepática. Se vota por unanimidad instrucciones a Velázquez a favor de la inclusión del tema en la agenda del CSNU (Acta de la 262° Sesión), pero hay diferencias entre consejeros acerca de las instrucciones con respecto al rol de la OEA (Heber, Abdala y Gestido votan en contra). Todos votan a favor de una posible moción mejicana en la Junta Interamericana de Defensa acerca del retiro de tropas norteamericanas de República Dominicana, y proponen que, de no mocionar México, debería hacerlo Uruguay. El Inspector General de la Fuerza Aérea parte hacia la V Conferencia Anual de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Aéreas Interamericanas (CONJEFAMER), en Washington D.C. (El Popular, 1965).			El Consejo Directivo Central de la Universidad de la República declara su repudio a la intervención, su visión del sistema interamericano como “absolutamente ineficaz para asegurar el principio de la libre determinación de los pueblos”, exige el abandono de Uruguay de la OEA y la estructuración de una organización latinoamericana sobre nuevas bases. un grupo de manifestantes que protestaban por la invasión de Estados Unidos a República Dominicana lanzó piedras a la sede de la OEA en Uruguay, y otro hizo lo propio con las vidrieras de la empresa norteamericana General Electric (La Mañana, 1965).
4 de mayo		Se vota parte de la Rendición de Cuentas. En la Cámara de Senadores, Glauco Segovia hace un pedido de informes al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las instrucciones dadas por el Poder Ejecutivo al	Velázquez interviene en la 1198° Sesión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Comenta la posición uruguaya acerca de la jurisdicción del CSNU y la OEA en el asunto, y acerca de	luego de un acto en el Paraninfo de la Universidad, convocado por la FEUU y la CNT, en el que hablaron los diputados Hugo Batalla, Fernando Elichirigoity, Enrique Martínez Moreno, Rodney Arismendi, y José P.

		<p>representante del Uruguay ante la OEA (Cámara de Senadores, 1965)</p> <p>La bancada de la lista 15 propone un proyecto de declaración, que luego de ser discutida en la Comisión de Asuntos Internacionales, es aprobada por unanimidad en el Senado; fue la siguiente: “El Senado de la República Oriental del Uruguay, condena la intervención armada de los Estados Unidos, de América en la vida interna de la República Dominicana. Ella viola los acuerdos suscritos por todas las Naciones del Mundo en materia de convivencia internacional. Reitera su adhesión al principio de la autodeterminación de los pueblos sobre sus ideas, e instituciones de gobierno. Proclama su deseo del inmediato retiro de las fuerzas armadas- y su anhelo de un rápido restablecimiento de la paz” (Cámara de Senadores, 1965)</p> <p>La represión de la movilización fue entendida como un exceso del Ministerio del Interior por parte de varios diputados, principalmente Massera, Erro y Hierro Gambardella, que decidieron llamar al ministro a Sala ese mismo día (Acción, 1965).</p>	<p>la historia del apego a las reglas de Uruguay.</p>	<p>Cardoso y Carlos Rama por el Comité Nacional Coordinador de Apoyo a la Revolución Cubana (El Popular, 1965),, un grupo de alrededor de 300 manifestantes atacó la Embajada de Estados Unidos en protesta por el desembarco de tropas en República Dominicana. También apedrearon los diarios “El Plata” y “El Día, (El País, 1965). La policía disparó armas de fuego contra los manifestantes, resultando en cinco heridos (casualmente uno de ellos era el cónsul de República Dominicana en Uruguay).</p> <p>La FEUU hizo una conferencia de prensa para denunciar que la policía tenía órdenes de disparar al cuerpo de los manifestantes, y exigió que el Jefe de Policía o el ministro del Interior se responsabilicen por los sucesos (Acción, 1965).</p>
5 de mayo				Se despliega un operativo con parejas de coraceros

				recorriendo las calles céntricas de Montevideo, y con policías apostados en las esquinas, a los que se sumaron luego del atardecer pelotones de la brigada de gases (El Popular, 1965).. Hubo paros de estudiantes de educación secundaria y de la universidad, y varios sindicatos emitieron comunicados condenando la intervención norteamericana (El Popular, 1965)..
6 de mayo	<p>Washington Beltrán se reúne con Averell Harriman, jefe de Embajadores de Estados Unidos, y William E. Briggs, jefe de la Misión Diplomática de ese país en Uruguay. Beltrán “señaló que la intervención multilateral constituía un precedente muy peligroso para pequeños países como Uruguay” (Aldrighi, 2012, pág. 94). Vidal Zaglio no fue invitado a la reunión, y consultado por El Popular sobre la Fuerza Interamericana de Paz, comentó “A Santo Domingo van a ir 25 brasileños, 20 argentinos, diez paraguayos y los 20 mil norteamericanos que ya están...” (El Popular, 1965).</p> <p>Vidal Zaglio se reúne con los Consejeros de la mayoría para discutir una nota enviada por Brasil en protesta por la actividad política de los asilados políticos en nuestro país. “De acuerdo a las informaciones disponibles la nueva nota brasileña -a la que se le asigna una muy particular importancia- consistiría, esencialmente, en un memorándum sobre actividades desarrolladas por asilados políticos provenientes de ese país, con respecto a los cuales no se cumplirían las medidas de control aprobadas por el Poder Ejecutivo. La respuesta a la nota de Brasil, es motivo de especial atención por parte de la Cancillería, y anoche el subsecretario se encontraba trabajando en estos problemas hasta altas horas de la noche en el local del Ministerio, con varios asesores” (El País, 1965). Se emiten instrucciones a los delegados de la OEA y el CSNU.</p>		<p>El representante uruguayo en la OEA vota en contra de la creación de la FIP. “Al mantener inalterable nuestra oposición y nuestra crítica al desarrollo de los acontecimientos de esta última semana, no hacemos, en realidad, otra cosa, como uruguayos que somos, que confirmar nuestra fe en el Sistema Interamericano que nos une, al mismo tiempo que reiteramos nuestra confianza de siempre en el ilimitado poder creador de la libre confrontación democrática de los pareceres y de las ideas, entre los hombres, entre los gobiernos y entre los pueblos amigos.” (Delegación uruguayo ante la OEA, 1965)</p>	<p>Tiene lugar un atentado contra una empresa telegráfica norteamericana, atribuido a manifestantes que protestaban contra la invasión de Estados Unidos a República Dominicana (El País, 1965).</p>

7 de mayo	Una editorial “Lo que se dice” del diario El País sugiere que “ningún funcionario de Relaciones Exteriores, desde el canciller para abajo, se hizo presente en los actos durante la estadía del representante estadounidense Harriman en Montevideo” (El País, 1965). Dos días después, El Debate hace referencia a los mismos hechos (El Debate, 1965).			La FEUU realizó un paro estudiantil, un acto y una manifestación “contra la intervención yanqui en Rep. Dominicana y la sangrienta represión policial uruguaya”, y con el fin de “Repudiar la permanencia en nuestro país del Sr. Averell Harriman” (Acción, 1965, pág. 4), y realizaron paros en el mismo sentido los estudiantes de Secundaria y de Magisterio.
10 de mayo			El delegado uruguayo en la CEPAL, Raúl Ibarra San Martín, condenó la intervención estadounidense en República Dominicana, afirmando que “el desarrollo económico y la política están estrechamente ligados y no pueden separarse” (Kaufmann Parra, 1965).	
11 de mayo	La mayoría del Consejo de Gobierno designa una comisión especial con representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Defensa Nacional para analizar los hechos por los que Brasil envió una nota diplomática. El Canciller Vidal Zaglio se reúne con el embajador brasileño en Uruguay, Pío Correa, para dialogar sobre la nota de protesta enviada al respecto de la actividad de los refugiados políticos (La Mañana, 1965).		Uruguay presenta un proyecto de resolución en la 1204 ^o Sesión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta resolución intentó superar el bloqueo del Consejo de Seguridad respecto del tema de República Dominicana, estableciendo la competencia de la organización para conocer en asuntos regionales, sin establecer una predominancia sobre la OEA. Sin embargo, dejó descontentos tanto a la URSS, por la falta de condena explícita a las acciones	La CNT convocó un acto y manifestación: uno de los seis puntos de la convocatoria fue la “Defensa de la soberanía nacional, la independencia política y económica de los pueblos sobre la base del derecho a la autodeterminación: solidaridad con el pueblo dominicano y condena a la intervención militar de Estados Unidos” (El Debate, 1965).

			norteamericanas, como a Estados Unidos, por entenderse como una intromisión en asuntos interamericanos (Fette, 1966).	
12 de mayo			En la Junta Interamericana de Defensa Uruguay y Chile votaron en contra de aprobar la preparación de estudio sobre la creación de la FIP (México se abstuvo). Uruguay justificó su voto diciendo que no se oponía al estudio sobre constitución de fuerza multinacional siempre que se siguieran procedimientos reglamentarios que no se siguieron (Delegación uruguaya en la OEA, 1965)	Políticos herreristas (el presidente de UTE, un director de ANCAP, el subsecretario de Obras Públicas, un accionista de El Debate y un diputado) se reúnen con el Jefe de la Misión Diplomática de Estados Unidos en Uruguay y otros funcionarios de esa Embajada. “Los uruguayos definieron a Velázquez como un teórico carente de sensibilidad política”. Los herreristas estimaron que los estadounidenses habían hecho lo que tenían que hacer, y los uruguayos los habían criticado como tenían que hacerlo” (Aldrighi, 2012, pág. 97) La Comisión Juvenil de la Central de Trabajadores del Uruguay, la Unión de la Juventud Comunista, las Juventudes Socialistas, la Juventud del MRO, la Juventud Demócrata Cristiana, la Juventud Batllista de la Lista 99 y la Juventud de la FAU convocaron un mitin en la Plaza Libertad de Montevideo (El Popular, 1965).

13 de mayo	<p>El Consejo Nacional de Gobierno debate una protesta formal de Brasil acerca de supuestas actividades subversivas en territorio uruguayo. Se emiten instrucciones al Embajador Velázquez: solamente puede votar a favor del proyecto de resolución uruguayo, debe votar en contra a cualquier otro. Vidal Zaglio criticó los discursos de Ybarra San Martín, y afirmó que las declaraciones sobre política exterior debían ser realizadas por representantes de la Cancillería y no por delegados técnicos.</p> <p>El Canciller se reúne con el Embajador estadounidense. En esta ocasión “se multiplican las presiones de la Embajada para que Uruguay desista de expresar en los organismos internacionales su repudio a la invasión de República Dominicana” (Aldrichi, 2012, pág. 97). Más tarde, funcionarios se reúnen aparte con Aureliano Aguirre.</p>			
17 de mayo	<p>Reunión del Canciller Vidal Zaglio con el Canciller argentino Zavala Ortiz en Buenos Aires. Va acompañado de Aureliano Aguirre y Gros Espiell. El presidente Illia recibió a Vidal Zaglio. Originalmente, la invitación a la reunión había sido extendida a los Cancilleres del Cono Sur, pero los ministros chileno y brasileño anunciaron que no asistirían (Acción, 1965).</p>			
19 de mayo	<p>Se debate en el Consejo Nacional de Gobierno acerca de las publicaciones periodísticas brasileras que amenazan con la invasión a Uruguay.</p> <p>El Embajador uruguayo en Brasil, Felipe Amorín Sánchez, que se encontraba en Montevideo, partió con urgencia hacia Rio de Janeiro, donde buscaría entrevistarse con el Canciller brasileño Vasco Leitão Da Cunha (Acción, 1965). El Canciller uruguayo se entrevistó con el Encargado de Negocios brasileño, al que le expresó las protestas del gobierno (Acción, 1965), y solicitó reunirse con el embajador argentino para tratar el mismo tema.</p>	<p>Los diputados colorados Fernando Elichirigoity y Julio María Sanguinetti hacen un pedido de interpelación al ministro de Relaciones Exteriores, “para que investigue las gestiones que ha cumplido ante el Gobierno brasileño con motivo de las editoriales de “O Globo” y “Jornal do Brasil” pidiendo la intervención del Uruguay” (19° Sesión, pág. 713).</p>		
20 de mayo	<p>Se debate en el Consejo Nacional de Gobierno acerca de las publicaciones periodísticas brasileras que amenazan con la invasión a Uruguay. El Canciller comenta su visita a Argentina y sus conversaciones con el Canciller Zavala Ortiz y con el presidente Illia.</p>	<p>en la Cámara de Representantes se aprueba una declaración en rechazo a las expresiones vertidas en los diarios brasileros. El ministro de Relaciones Exteriores</p>		

	El ministro de Relaciones Exteriores, junto con su subsecretario Diego Terra Carve con el jefe de la misión diplomática estadounidense en Montevideo respecto de la amenaza brasilera de intervención a Uruguay.	asiste a la sesión, originalmente para participar de la discusión de la aprobación del Tratado de Límites del Río Uruguay, pero informa sobre las gestiones tomadas acerca de las publicaciones, respondiendo a los cuestionamientos fijados en la interpelación votada el día anterior. Vidal Zaglio no menciona la situación en República Dominicana, pero varios diputados aludieron a la conexión entre ambos temas. La Cámara continúa con el orden del día, sin establecer formalmente la aprobación o desaprobación de lo expuesto por Vidal Zaglio.		
22 de mayo			Uruguay vota a favor de la resolución de la OEA, dejando constancia que lo hacía por razones de humanidad ante necesidad urgente de pacificar la isla y sin perjuicio de mantener en todos los términos las reservas fundamentales del país en cuanto a anteriores medidas de la Reunión de Consulta (Delegación uruguaya en la OEA, 1965)	Se realizó una Asamblea General de la Comisión Nacional de Solidaridad y ayuda al pueblo dominicano, en la que se decidió solicitar donaciones de medicamentos para enviar a Santo Domingo. (Acción, 1965).
25 de mayo				Se realiza en el Paraninfo un acto de condena a la intervención en República Dominicana organizado por el Comité Nacional Preparatorio del Congreso Continental de Solidaridad con Cuba y por la

				Autodeterminación de los Pueblos. (El Popular, 1965)
27 de mayo	El Consejo Nacional de Gobierno envía instrucciones a su representante en la OEA.			
29 de mayo				Se realizó una movilización convocada por la Convención Nacional de Trabajadores, la FEUU y organizaciones políticas y populares, con las consignas “Defensa de la soberanía. Defensa del derecho de autodeterminación. Solidaridad con el pueblo dominicano. Defensa de las libertades públicas y democráticas. Soluciones progresistas a la crisis” (El Popular, 1965). Adhieren el FIdel, el PCU, el PS, el MRO, el Partido Demócrata Cristiano, la lista 99 y la FAU.
30 de mayo	En el CNG, el Canciller comenta sus visitas a Perú y Chile, donde discutió y llegó a consensos con sus pares acerca de la actuación de la región en República Dominicana.			
1 de junio	Se solicita la venia al Senado para la designación de Velázquez como embajador en el Reino Unido. El Canciller comenta su reunión con sus pares en Ecuador. Se prohíbe la celebración del Congreso Latinoamericano de Solidaridad con Cuba, que en su convocatoria recogió la invasión de Estados Unidos a la República Dominicana y la solidaridad con el pueblo dominicano, la doctrina Johnson y la intervención de la OEA entre sus temas (Comité Preparatorio, 1965)..			
3 de junio	El Consejo Nacional de Gobierno aprueba una partida presupuestaria para el envío de alimentos y otros materiales de ayuda humanitaria a República Dominicana (Consejo Nacional de Gobierno, 1965).			

4 de junio			Uruguay vota en contra de la resolución que establece una Comisión ad hoc para la República Dominicana. De acuerdo también con las instrucciones de mi gobierno, dejo dejar claramente establecido, además, señor presidente, la posición del Uruguay en el sentido que no debiera actuar en esta reunión de consulta, una delegación de la R. Dominicana, en razón de la total evidencia, reconocida por la propia reunión de consulta en sus sucesivas resoluciones, de que no existe en la actualidad un gobierno único constituido como tal en dicho país(...)" (Delegación de Uruguay en la OEA, 1965).	
7 de junio			Velázquez emite un discurso en la sesión 1221 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reafirmando la ilegitimidad de la Fuerza Interamericana de Paz, por no haberse constituido de acuerdo a los procedimientos establecidos por las normas de la OEA, por tratarse de una actividad preventiva ante una amenaza adjudicada al comunismo, y por los antecedentes que constituya en el sistema internacional.	
9 de junio	El nuevo embajador de Estados Unidos en Uruguay, Henry A. Hoyt, se reúne con Washington Beltrán. En su			

	convención, insiste en las deudas que Uruguay mantiene con Estados Unidos y el FMI (Aldrighi, 2012).			
10 de junio	Se denuncia en el Consejo Nacional de Gobierno que Velázquez habría incumplido las instrucciones enviadas el 6 de mayo en su actuación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se resuelve investigar con el fin de hacerle un sumario si fuese así. “El equipo sumariante estaba formado por el Dr. Alfredo Freire, que en aquel momento era el asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Dr. Baltasar Brum, que era también asesor jurídico del Ministerio, Aureliano Aguirre” y Héctor Gros Espiell (Gros Espiell, 2001, pág. 296). “El informe de la Comisión concluyó, por mayoría, que el Embajador Velázquez no había violado las instrucciones” (Gros Espiell, 2001, pág. 296).			
21 de julio		El ministro de Relaciones Exteriores asiste a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes.		

Editorial Jornal do Brasil

Extraído de la base de datos de Google News (Jornal do Brasil - May 18, 1965).

4 — 1.º Cad., Jornal do Brasil, Terça-Feira, 18-5-65

Coluna do Castello

Brasil examina notícias do Uruguai

BRASÍLIA (Sucursal) — Informações recebidas do Uruguai e controladas pelos serviços de segurança são analisadas em círculos oficiais brasileiros como indicativas de grave crise de governo naquele país, com tendência a transformar-se em crise institucional. O quadro tem sido objeto de exame não só no Brasil como na Argentina, cujas chancelarias trocariam informações e estudariam o desdobramento da crise com vistas ao resguardo da segurança comum.

O assunto é extremamente delicado e poderá evoluir de maneira dramática nas próximas semanas, senão nos próximos dias. Em síntese, as informações a que aludimos esboçam inicialmente uma análise crítica da situação uruguaia para considerar como inviável o atual Governo daquele país, às voltas com uma crise incontrolável estimulada por três fatores: a) perda de autoridade do Governo colegiado, constituído de nove membros, com dissensões intestinas; b) reivindicações das classes trabalhadoras postas indisciplinadamente, pois a vida sindical uruguaia teria organização ainda inferior à brasileira; c) ameaça de colapso econômico, que se evidenciaria no fato de, dos quatro grandes frigoríficos que ali funcionavam, três terem abandonado o país e o quarto ter sido nacionalizado com quebra de eficiência.

A inquietação existente em Montevideu indicaria que o quadro institucional está na iminência de ser rompido, prevendo-se uma de três soluções: 1) intervenção militar, com possível implantação de um Governo militar; 2) golpe de força de Beltran, atual Presidente do Colegiado, como tentativa de recompor as instituições civis; 3) colapso econômico com predomínio de um Governo de fato de tipo sindicalista.

Essa hipótese acima registrada, corrente em certas esferas políticas, não é objeto de qualquer informação ou comentário nos círculos oficiais, que preferem atribuí-la a especulações.

Essa hipótese acima registrada, corrente em certas esferas políticas, não é objeto de qualquer informação ou comentário nos círculos oficiais, que preferem atribuí-la a especulações.

Do ponde-de-vista do Partido Comunista, analistas bem situados asseguram que essa organização, observando realisticamente o panorama uruguaio, não se animaria a insuflar um esforço para conquista do Governo uruguaio, pois saberia que, neste momento, isso seria inviável: consideram os comunistas que Brasil e Argentina estão praticamente sob Governos militares e em condições de sufocar uma experiência de tipo cubano que os ameaçasse diretamente. Por outro lado, a União Soviética consideraria que os ônus de manter um Governo comunista ou socialista num país como o Uruguai, economicamente inviável, seriam insuportáveis pelo Governo russo, que a esta altura estaria dependendo um milhão de dólares por dia para suprir as deficiências da economia de Cuba. Essas considerações levariam o PC do Uruguai a omitir-se de uma ação ostensiva, preferindo colaborar numa variante esquerdista, de composição de frente popular, que pudesse manter em Montevideu um Governo sem definição ideológica ostensiva.

Bibliografía

- Acción. (23 de mayo de 1965). Mirando a... Santo Domingo. *Acción*, p. 8.
- Aldrighi, C. (2012). *Conversaciones reservadas entre políticos uruguayos y diplomáticos estadounidenses*. Montevideo: Banda Oriental.
- Aldrighi, C. (Febrero de 2012). El discreto encanto de la tutela norteamericana. Políticos uruguayos y amenazas de golpe de Estado (1964-1966). *Huellas de Estados Unidos*(2), 80-90.
- Alonso Liard, A. (2018). La política internacional del Uruguay 1959-1967. En L. Martínez Menditeguy, H. Navascués, H. Bonilla Blanco, A. Alonso Liard, L. Cáceres, A. Garcé, . . . G. Domenech, *Los Colegiados Blancos de 1959 a 1967. Una gestión revolucionaria*. (págs. 99-146). Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Amorim Neto, O., & Malamud, A. (2015). What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, 57(4), 1-27.
- Andréu Abela, J. (2002). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Annamalai, T. R. (2010). Conguence Analysis. En A. J. Mills, G. Durepos, & E. Wiebe (Edits.), *Encyclopedia of Case Study Research* (págs. 210-213). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Armada Nacional. (16 de Diciembre de 2021). *Comandantes en Jefe*. Obtenido de Armada Nacional República Oriental del Uruguay: <https://www.armada.mil.uy/index.php/institucion/historia/comandantes-en-jefe>
- Azar, P., & Fleitas, S. (2010). *Las relaciones entre Estados Unidos y Uruguay en el largo plazo*. Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Instituto de Economía. Montevideo: Universidad de la República.
- Baker Fox, A. (1959). *The power of small states: diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.

- Baldacchino, G., & Wivel, A. (2020). Small states: concepts and theories. En G. Baldacchino, & A. Wivel, *Handbook on the Politics of Small States* (págs. 2-19). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Beltrán, W. (1989). *Pamperada blanca (1959-1967)*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Bertino, M., & Bertoni, R. (2004). Más de un siglo de deuda pública uruguaya: una historia de ida y vuelta. *The Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(1-2), 123-150.
- Bizzozero, L. (2003). Uruguay: A Small Country Faces Global Challenges. En F. O. Mora, & J. A. Hey (Edits.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (págs. 328-343). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Booth, K. (2005). Strategic culture: Validity and validation. *Oxford Journal on Good Governance*, 2(1), 25-28.
- Bottinelli, O. A. (20 de Abril de 2018). La censura parlamentaria en Uruguay: ¿Qué es? ¿Cómo opera? ¿Cómo ha funcionado anteriormente? (A. Silva, Entrevistador) Fuentes Confiables. 970 Universal . Recuperado el 21 de 12 de 2021, de <https://portal.factum.uy/analisis/2018/ana180420.php>
- Bottinelli, Ó. A., Giménez, W., & Marius, J. L. (2012). *Enciclopedia Electoral del Uruguay 1900-2010*. Montevideo: Instituto Factum.
- Broquetas, M. (2008). Liberalización económica, dictadura y resistencia. 1965-1985. En A. Frega, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)* (págs. 163-210). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Broquetas, M. (2015). *La trama autoritaria. Derechas y violencia en Uruguay (1958-1966)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Buquet, D., & De Armas, G. (2004). Claves de la evolución electoral de la izquierda: crecimiento demográfico y moderación ideológica. En J. Lanzaro, *La Izquierda Uruguaya entre la Oposición y el Gobierno* (págs. 109-138). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G. (2019). *Historia Mínima del Uruguay*. Montevideo: El Colegio de México.
- Caetano, G. (2021). *El liberalismo conservador*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Caetano, G., & Garcé, A. (2004). Ideas, política y nación en el Uruguay del siglo XX. En O. Terán, *Ideas en el siglo. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano* (págs. 309-418). Buenos Aires: Siglo 21.
- Caetano, G., & Rilla, J. (enero-abril de 1992). Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya. *Secuencias*, 22, 143-172.
- Caetano, G., & Rilla, J. (1995). Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*(8), 15-34.
- Caetano, G., & Rilla, J. (2004). Los partidos políticos uruguayos en el siglo XX. En B. Nahum, *El Uruguay del Siglo XX. La política*. (págs. 15-64). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G., Bucheli, G., & Yaffé, J. (2002). *Cancilleres del Uruguay: reseña biográfica de los ministros de relaciones exteriores de la República Oriental del Uruguay, 1828-2002*. Montevideo: Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior.
- Caetano, G., Rilla, J., & Pérez Antón, R. (1987). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, 44, 36-61.
- Castellano, E. (1996). Uruguay. Un caso de 'bienestar de partidos'. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*(9), 107- 126.
- Cerrano, C. (enero-abril de 2020). De Rodríguez Larreta al Libro Azul. Revisitando el triunfo electoral de Perón en 1946. *Quinto Sol*, 24(1), 1-18.
- Chasqueti, D. (2006). ¿Cómo se renuevan los partidos políticos en Uruguay? Examen de la “resurrección” del Partido Colorado en los años sesenta. *I Jornadas de Historia Política*. Montevideo: ICP-FCS UdelaR.
- Chasqueti, D. (2007). El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007) . *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (págs. 95-103). Montevideo: Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Unidad Multidisciplinaria FCS/UDelaR.
- Chasqueti, D. (2018). Tres experimentos constitucionales. El complejo proceso de diseño del Poder Ejecutivo en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 41-64.

- Chasqueti, D., & Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*(42), 221-247. Recuperado el 7 de Diciembre de 2021, de <https://www.redalyc.org/pdf/645/64504211.pdf>
- Ciliberti, J. P. (Primer Semestre de 2005). Intervención Estadounidense en la República Dominicana. *Revista Relaciones Internacionales*(28).
- Clemente, I. (2005). Política exterior de Uruguay, 1830–1985: tendencias, problemas, actores y agenda. *Documentos de Trabajo - Unidad Multidisciplinaria - Facultad de Ciencias Sociales*(69).
- Clemente, I. (2012). Uruguay y el panamericanismo: ideas y alternativas en la política exterior de Uruguay (1889-1945). En R. Bernal-Meza, & S. T. Álvarez, *Asuntos de América Latina. Integración e inserción*. (págs. 53-83). Bahía Blanca: Universidad de Santiago de Chile.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Visita in loco a la República Dominicana, 1965*. Obtenido de CIDH - 60 años de promoción y protección de Derechos Humanos en imágenes: <https://cidhoea.wixsite.com/60aniversario/copia-de-chile-1959>
- Couriel, A., & Lichtensztejn, S. (1967). *El F.M.I. y la crisis económica nacional*. Montevideo: Biblioteca de Cultura Universitaria.
- Da Rocha Botega, L., & Morgenfeld, L. A. (Junio de 2014). Argentina, Brasile o conflicto de Santo Domingo. (U. F. Goiás, Ed.) *Opsis*, 14(1), 138-156.
- De los Santos Flores, C. (2012). *El péndulo magnetizado. Las relaciones de URuguay con Brasil durante la II Guerra Mundial*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo: Universidad de la República.
- De Riz, L. (2008). Uruguay: la política del compromiso. En Autores Varios, *Cultura política y alternancia en América Latina* (págs. 217-231). Editorial Pablo Iglesias.
- de Salazar Serantes, G. (2003). Las fuentes de la investigación en las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(64), 193-208.
- D'Elía, G. (1982). *El Uruguay Neo-batllista. 1946-1958*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Departamento de investigaciones económicas del BROU. (varios). Suplemento estadístico. *Revista Económica*. Montevideo: Banco de la República Oriental del Uruguay.
- di Candia, C. (2006). *Memoria. El camino de la violencia uruguaya (1940-1973)* (Vol. 2 Irrumpe el fidelismo en América Latina). Montevideo: El País.
- Di Segni, R., & Mariani, A. (3 de Diciembre de 1969). *Los blancos al poder. Crónicas contemporáneas I*. (Vol. 59). (Á. Rama, Ed.) Montevideo: Editores Reunidos y Editorial Arca. Recuperado el 14 de Abril de 2021, de http://www.periodicas.edu.uy/o/Enciclopedia_uruguaya/pdfs/Enciclopedia_uruguaya_59.pdf
- Directorio del Partido Nacional. (12 de Mayo de 1965). Celebró Sesión el Directorio del Partido Nacional. *El Debate*, pág. 3.
- Espeche, X. (2016). *La Paradoja Uruguaya. Intelectuales, latinoamericanismo y nación a mediados del siglo XX*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Fernandes, A. (2009). *Quando o inimigo ultrapassa a fronteira: as conexões repressivas entre a ditadura civil-militar brasileira e o Uruguai (1964-1973)*. Porto Alegre.
- Fernandes, A. (2009b). A perseguição além da fronteira: os órgãos de repressão e espionagem da ditadura brasileira para o controle dos exilados brasileiros no Uruguai. *ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRP(1)*.
- Fernández Luzuriaga, W. (2015). *Toma de decisiones en política exterior uruguaya :de los autores paradigmáticos a la realidad jurídica*. Unidad Multidisciplinaria - Programa de Estudios Internacionales. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.
- Fernández, A. (2005). *Coronel Rafael Fernández Domínguez. Soldado del Pueblo y Militar de la Libertad*. Santo Domingo: Fundación Coronel Rafael Tomás Fernández Domínguez.
- Fette, E. J. (1966). *Uruguayan policy in respect to the United States intervention in the Dominican Republic in April, 1965: (an examination of the Uruguayan position in the Organization of American States and the United Nations Security Council)*. Washington, Estados Unidos: The American University. Recuperado el 14 de Abril de 2021, de <http://hdl.handle.net/10945/9666>

- Finch, H. (2014). *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000* (3era ed.). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Gaddis, J. L. (2012). *Nueva historia de la Guerra Fría* (1° edición electrónica ed.). (J. Almela, Trad.) Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Gaete Moreno, A. (2017). Análisis e interpretación de datos cualitativos. En *Investigación en ciencias militares. Claves metodológicas*. (págs. 151-165). Santiago de Chile: Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra del Ejército de Chile. Recuperado el 14 de Diciembre de 2021, de <https://www.revistaensayosmilitares.cl/index.php/tica/article/view/171>
- Garcé, A. (1999). Ideas y competencia política. Revisando el "fracaso" de la CIDE. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*(11), 59-81.
- García Ferreira, R. (Julio-Setiembre de 2016). Uruguay y su retorno al Consejo de Seguridad de la ONU: historia y actualidad. *Boletín Trimestral #9*, págs. 5-12. Recuperado el 1 de Octubre de 2020, de <https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/04/boletin-trimestral-de-politica-exterior-uy-2016-3-1.pdf>
- García Ferreira, R., & Girona, M. (2020). Una “inmensa potencia explosiva”. Uruguay y la ruptura de relaciones con Cuba en 1964. En M. C. Míguez, & L. Morgenfeld, *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales* (págs. 109-140). Buenos Aires: TeseoPress.
- García Ortiz, E. A. (2020). *Control político en Uruguay: un modelo explicativo general de las interpelaciones (1943-2015)*. Montevideo. Recuperado el 21 de Diciembre de 2021, de <https://hdl.handle.net/20.500.12008/25984>
- George, A. L., & Bennett, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J., & Cojocar, L. (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 392-423.

- Girona, M. (Agosto de 2020). "Castri-comunistas", violencia política y represión: el sitio policial al edificio de la Universidad de la República en setiembre de 1964. *Cuadernos de Marte, Revista latinoamericana de Sociología de la Guerra*(18), 21-55. Recuperado el 27 de Junio de 2021, de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte/article/view/5625>
- Gleijeses, P. (2011). *La esperanza desgarrada: la rebelión dominicana de 1965 y la invasión norteamericana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Greenberg, L. A. (1986). *United States Army Unilateral and Coalition Operations in the 1965 Dominican Republic Intervention*. Washington D.C.: US Army Center of Military History.
- Gros Espiell, H. (enero-febrero de 1964). El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay. *Revista de Estudios Políticos*(133), 157-172.
- Gros Espiell, H. (2001). *Temas Internacionales*. Montevideo: Melibea Ediciones.
- Haedo, E. V. (1996). *Obra de Eduardo Víctor Haedo. Asuntos internacionales y otros temas políticos*. (Vol. II). (Cámara de Representantes del Uruguay, Ed.) Montevideo: Editorial e Impresora del Sur.
- Harvey, H. (2020). Revisitando el punto de inflexión interamericano en la Guerra Fría: la crisis dominicana de 1965, la intervención de Estados Unidos y la Fuerza Interamericana de la Paz. *Humanidades: revista de la Universidad de Montevideo*(7), 25-63. doi:10.25185/7.2
- Hernández Nilson, D., Zeballos, S. M., Salgueiro Rubio, F., & Boné Paiz, L. (2020). Uruguay en el Consejo de Seguridad de la ONU ante la invasión a República Dominicana (1965). *Cadernos de Relações Internacionais e Defesa*, 2(3), 1-23.
- Hey, J. A. (2003). *Small states in World Politics, Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- Lacalle, C. (1947). *El Partido Nacional y la Política Exterior del Uruguay*. Montevideo: Directorio del Partido Nacional.

- Lall, A. L. (1985). *Multilateral Negotiation and Mediation. Instruments and Methods*. New York: Pergamon Press.
- Lantis, J. S. (2009). Strategic Culture: from Clausewitz to Constructivism. En J. Johnson, & K. Kartchner, *Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction* (págs. 33-52). New York: Palgrave Macmillan US.
- Lanzaro, J. (2012). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010. *Cuadernos del CLAEH, Año 33(100)*, 37-77.
- Lichtensztein, S., & Baer, M. (1986). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial*. Buenos Aires: Editorial Nueva Sociedad y Centro de Estudios Transnacionales.
- Lissidini, A. (2002). Uruguay y la centralidad de la política. En M. Cavarozzi, & J. M. Abal Medina, *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era liberal*. Rosario: Editorial Homosapiens.
- Lobell, S. E. (2009). Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model. En S. E. Lobell, N. M. Ripsman, & J. W. Taliaferro (Edits.), *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (págs. 42-74). Cambridge: Cambridge University Press.
- Long, T. (2017). It's Not the Size, It's the Relationship: From 'Small States' to Asymmetry. *International Politics*, 54(2), 144-160. doi:10.1057/s413110170028x
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985 –2015) La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política - FCS/UdelaR.
- López Burian, C. (2021). La política exterior uruguaya entre la autonomía y el alineamiento (1946-2019). *Manuscrito no publicado*.
- López Burian, C., & Hernández Nilson, D. (2020). Uruguay, los regionalismos y la integración regional: el partido nacional su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia. *Rev. Cadernos de Campo(29)*, 97-124.
- López Chirico, S. (1985). *Estado y Fuerzas Armadas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

- Melgar, A., & Cancela, W. (1985). *El desarrollo frustrado: 30 años de economía uruguaya 1955-1985*. Montevideo: CLAEH.
- Merenson, S. (2010). (Des)marcaciones (trans)nacionales. El proceso de movilización y radicalización política de la Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (1961-1972). *Contemporánea*, 1(1), 125-132.
- Methol Ferré, A. (2017 [1967]). *El Uruguay como problema*. Montevideo: Casa editorial HUM
- Moleon, A. (12 de Mayo de 1965). Fue postergada la conferencia de Rio. *El País*, pág. 1.
- Moniz Bandeira, L. (2010). *La formación del imperio americano. De la guerra contra España a la guerra en Irak*. La Habana: Casa de las Américas.
- Moure Peñín, L. (2015). El realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales: génesis, evolución y aportaciones actuales. En C. del Arenal, & J. A. Sanahuja, *Teorías de las Relaciones Internacionales* (págs. 61-96). Madrid: Editorial Tecnos.
- Nahúm, B. (1999). *Breve historia del Uruguay independiente*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B., Maronna, M., Frega, A., & Trochón, Y. (1998). *El fin del Uruguay liberal* (Vol. 10). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - La República.
- Neumann, I. B., & Gstöhl, S. (2004). *Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations*. Reykjavik: Centre for Small State Studies - Institute for International Affairs. Recuperado el 19 de Febrero de 2021, de <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/5122/Lilliputians%20Endanlegt%202004.pdf?sequence=1>
- Nicolau, S. (1968). *La inversión extranjera directa en los países de la ALALC*. México, D.F.: ALALC.
- Ó Súilleabháin, A. (2014). *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*. New York: International Peace Institute. Recuperado el 11 de Diciembre de 2020, de https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_small_states_at_un.pdf

- Odell, J. S. (2001). Case Study Methods in International Political Economy. *International Studies Perspectives*(2), 161-176.
- Panizza, F. (1990). *Uruguay: batllismo y después : Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Panke, D. (2012). Small States in Multilateral Negotiations. What Have We Learned? *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 387-398. doi:10.1080/09557571.2012.710589
- Pérez Antón, R. (2011). *Política exterior uruguaya*. Montevideo: Ediciones del Plata.
- Pérez, R. (1988). Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*(2), 41-59.
- Pettinà, V. (2018). *Historia mínima de la guerra fría en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Porrini, R. (2008). La sociedad movilizada. En A. Frega, A. M. Rodríguez Ayçaguer, E. Ruiz, R. Porrini, A. Islas, D. Bonfanti, . . . I. Cuadro, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)* (págs. 285-315). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Putnam, R. D. (1996). Diplomacia y política internacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*(74), 69-120.
- Rasmussen, M. V. (2005). 'What's the use of it?': Danish strategic culture and the utility of armed force. *Cooperation and conflict*, 40(1), 67-89.
- Real de Azúa, C. (1987). Política internacional e ideologías en el Uruguay. En C. Real de Azúa, *Escritos* (págs. 233-262). Montevideo: Arca.
- Reyes Abadie, W., & Vázquez Romero, A. (2001). *Crónica general del Uruguay. El Siglo XX, tomo II*. (Vol. 7). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rodríguez Ayçaguer, A. M. (2004). *Entre la hermandad y el Panamericanismo: el gobierno de Amézaga y las relaciones con Argentina I: 1943*. Departamento de Historia del Uruguay. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Rodríguez Ayçaguer, A. M. (2010). Política exterior e inserción internacional de Uruguay en el siglo XX. En A. M. Rodríguez Ayçaguer, & R. Porrini Beracochea, *Política y sociedad en*

- el Uruguay del siglo XX : guías didácticas* (págs. 57-103). Montevideo: Departamento de Historia del Uruguay-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Rodríguez Metral, M. (2019). La Lista 15 del Partido Colorado ante las elecciones de 1958 y 1962: sus propuestas programáticas en una mirada comparativa. *Cuadernos del CLAEH*(109), 47-62.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Rothstein, R. L. (1968). *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.
- Ruiz, E. (2008). El "Uruguay próspero" y su crisis. 1946-1964. En A. Frega, A. M. Rodríguez Ayçaguer, E. Ruiz, R. Porrini, A. Islas, D. Bonfanti, . . . I. Cuadro, *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)* (págs. 123-210). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*(104), 157-180.
- Sánchez Abal, J. (s.f.). *Matilde Rodríguez Larreta Arocena*. Recuperado el 16 de Diciembre de 2021, de Geneanet: <https://gw.geneanet.org/jfina?lang=en&iz=11&p=matilde&n=rodriguez+larreta+arocena&oc=8109>
- Schenoni, L. L. (2017). Subsystemic Unipolarities? Power Distribution and State Behaviour in South America and Southern Africa. *Strategic Analysis*, 41(1), 74-86. doi:10.1080/09700161.2016.1249179
- Schreiber, A. P., & Schreiber, P. S. (1968). The Inter-American Commission on Human Rights in the Dominican Crisis. *International Organization*, 22(02), 508-528.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Selser, G. (1966). *¡Aquí, Santo Domingo! La tercera guerra sucia*. Buenos Aires: Editorial Palestra.

- Sepúlveda, G. (2017). *Cronología. Revolución de Abril de 1965*. Santo Domingo: Archivo General de la Nación.
- Serra Padrós, E. (Diciembre de 2014). O Uruguai como alvo da ditadura brasileira de segurança nacional. *Revista Maracanan*(11), 91-110. doi:<http://dx.doi.org/10.12957/revmar.2014.14308>
- Simonoff, A. C. (2007). Teoría y práctica de la autonomía: la política exterior de Illia. *Relaciones Internacionales*, 16(32), 1-18.
- Singer, D. J. (1987). Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985. *International Interactions*(14), 115-132.
- Singer, J. D., Bremer, S., & Stuckey, J. (1972). Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. En B. Russett, *Peace, War, and Numbers* (págs. 19-48). Beverly Hills: Sage.
- Snyder, J. L. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*. Santa Monica: RAND Corporation. Recuperado el 20 de Julio de 2021, de <https://www.rand.org/pubs/reports/R2154.html>.
- Steinsson, S., & Thorhallsson, B. (24 de Mayo de 2017). *Small State Foreign Policy*. Recuperado el 14 de Enero de 2021, de Oxford Research Encyclopedia of Politics: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484>
- Szulc, T. (1966). Cuando los infantes de marina desembarcaron en Santo Domingo. En G. Selser, *¡Aquí, Santo Domingo!* (págs. 123-144). Buenos Aires: Editorial Palestra.
- Taliaferro, J. W. (2009). Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. En S. E. Lobell, N. M. Ripsman, & J. W. Taliaferro (Edits.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (págs. 194-226). Cambridge: Cambridge University Press.
- Taliaferro, J. W., Ripsman, N. M., & Lobell, S. N. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press.

- Thorhallsson, B. (2018). Studying small states: A review. *Small States & Territories*, 1(1), 17-34.
Recuperado el 6 de Diciembre de 2020, de <http://uni.hi.is/baldurt/files/2018/04/Studying-small-states-A-review-Thorhallsson.pdf>
- Trías, V. (1990). *La crisis del dólar y la política norteamericana* (3ra ed., Vol. 14). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Trojani, O. (1965). *Dominicana: solo para adultos*. Buenos Aires: Jorge Álvarez Editor.
- Trujillo, H. (julio-diciembre de 2012). Sociedad civil, Derecho y Política en Uruguay: un modelo desde la perspectiva de Habermas. *Revista de la Facultad de Derecho*(33), 143-162.
- Tucídides. (1952). *Historia de la Guerra del Peloponeso* (Vol. II). (F. Rodríguez Adrados, Trad.) Madrid: Librería y Casa Editorial Hernando.
- Uruguayan Institute of International Law. (1958). *Uruguay and the United Nations*. (Carnegie Endowment for International Peace, Ed.) New York: Manhattan Publishing Company.
- Vaz, D.E. (1999). Four banking crises : their causes and consequences. *Revista de economía*, 29-346
- Velázquez, C. M. (1968). *La política internacional en el pensamiento de Luis Alberto de Herrera*. Shrewsbury: Wilding and Son Ltd.
- Velázquez, C. M. (1968). *La política internacional en el pensamiento de Luis Alberto de Herrera*. Shrewsbury: Wilding and Son Ltd.
- Velázquez, C. M. (1978). *El Uruguay y las Naciones Unidas (1959-1965)*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación.
- Vital, D. (1967). *The inequality of states: a study of the small power in international relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Wehner, L. E. (2020). The foreign policy of South American small powers in regional and international politics. En G. Baldacchino, & A. Wivel, *Handbook on the Politics of Small States* (págs. 259-277). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Wilson, L. C. (Octubre-Diciembre de 1967). Estados Unidos y la Guerra Civil Dominicana: El reto a las relaciones interamericanas. *Foro Internacional*, 8(2), 155-178.

- Wilson, L. C. (1972). La intervención de los Estados Unidos de América en el Caribe: la crisis de 1965 en la República Dominicana. *Revista de Política Internacional*(122), 37-82.
- Yaffé, J. (2016). *Izquierda y democracia en Uruguay, 1959-1973. Un estudio sobre lealtad democrática en tiempos de la Guerra Fría latinoamericana*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado el 11 de Agosto de 2020, de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19637/1/TD_YaffeJaime.pdf
- Yates, L. A. (1988). *Power Pack: US Intervention in the Dominican Republic 1965-1966*. Fort Leavenworth: Combat Studies Insitute.
- Zorgbibe, C. (1997). *Historia de las Relaciones Internacionales* (Vol. II). Madrid: Alianza Universidad.
- Zourek, M. (Junio de 2020). Los servicios secretos del Bloque Soviético y sus aliados en América Latina: el Partido Colorado y el Partido Nacional en los planes de la inteligencia checoslovaca en Uruguay. *Revista Izquierdas*(49), 4120-4139.

Fuentes

- Acción. (20 de Mayo de 1965). "Diarios oficialistas pero no del gobierno". *Acción*, pág. 1.
- Acción. (20 de Mayo de 1965). Brasil da hoy explicaciones. *Acción* , pág. 2.
- Acción. (19 de Mayo de 1965). Envío de Fuerzas, no. *Acción*, pág. 4.
- Acción. (5 de Mayo de 1965). Esta vez costó sangre el exceso en la represión. *Acción*, pág. 1.
- Acción. (5 de Mayo de 1965). FEUU: Sanear a la Policía. *Acción*, pág. 7.
- Acción. (6 de Mayo de 1965). Mañana: paro estudiantil. *Acción*, pág. 4.
- Acción. (23 de Mayo de 1965). Mirando a... Santo Domingo. *Acción*, pág. 8.
- Cámara de Representantes. (29 de Abril de 1965). 22º Sesión. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 539(Nº 1067)*. Montevideo.

Cámara de Representantes. (19 de Mayo de 1965). 42° Sesión Extraordinaria. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, Tomo 570(N° 1079)*. Montevideo.

Cámara de Representantes. (20 de Mayo de 1965). 43° Sesión Extraordinaria. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*. Montevideo.

Cámara de Senadores. (4 de Mayo de 1965). 12° Sesión. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores(N° 17173)*. Montevideo.

Cámara de Senadores. (19 de Mayo de 1965). 19° Sesión. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Montevideo.

CIA. (1965). *The situation in Uruguay*. Directorate of Intelligence. Recuperado el 25 de Noviembre de 2021, de https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000578178.pdf

Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes. (21 de Julio de 1965). Acta N° 59. *Actas*. Montevideo: Archivo de documentos legislativos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Visita in loco a la República Dominicana, 1965*. Obtenido de CIDH - 60 años de promoción y protección de Derechos Humanos en imágenes: <https://cidhoea.wixsite.com/60aniversario/copia-de-chile-1959>

Comité Preparatorio. (29 de Mayo de 1965). Declaración del Comité Preparatorio. *Acción*, pág. 2.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (3 de Mayo de 1965). 1196° Sesión. *Actas oficiales*. Nueva York.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (4 de Mayo de 1965). 1198° Sesión. *Actas oficiales*. Nueva York.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (11 de Mayo de 1965). 1204° Sesión. *Actas Oficiales*. Nueva York.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (7 de Junio de 1965). 1220° Sesión. *Actas*. Nueva York.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (7 de Junio de 1965). 1221° Sesión. *Actas oficiales*. Nueva York.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (9 de Junio de 1965). 1222° Sesión. *Actas*. Nueva York.

Consejo Nacional de Gobierno. (21 de Abril de 1965). Acta de la 255° Sesión. *Actas del Consejo Nacional de Gobierno, Tomo XXXIX*. Montevideo.

Consejo Nacional de Gobierno. (24 de Abril de 1965). Acta de la 256° Sesión. *Actas del Consejo Nacional de Gobierno, Tomo XXXIX*. Montevideo.

Consejo Nacional de Gobierno. (29 de Abril de 1965). Acta de la 260° Sesión. *Actas del Consejo Nacional de Gobierno, Tomo XXXIX*. Montevideo.

Consejo Nacional de Gobierno. (3 de Mayo de 1965). Acta de la 262° Sesión. *Actas del Consejo Nacional de Gobierno, Tomo XXXIX*. Montevideo.

Consejo Nacional de Gobierno. (3 de Junio de 1965). Acta de la 275° Sesión. *Actas del Consejo Nacional de Gobierno, Tomo XXXIX*. Montevideo.

Delegación de Uruguay en la OEA. (28 de Mayo de 1965). Telegrama enviado al Ministerio de Relaciones Exteriores. (2.1 - *Dirección regional América (Ex zona II) - Embajada de la ROU en República Dominicana, Serie (notas, prensa, etc.) Caja 1*). Washington D.C.: Archivo Administrativo del MRREE.

Delegación uruguaya ante la OEA. (6 de Mayo de 1965). Exposición del delegado especial de Uruguay, señor Emilio N. Oribe, en la sexta sesión de la Comisión General celebrada el 5-6 de mayo de 1965. (2.1 - *Dirección regional América (Ex zona II) - Embajada de la ROU en República Dominicana, Serie (notas, prensa, etc.) Caja 1*). Washington D.C.: Archivo Administrativo del MRREE.

Delegación uruguaya en la OEA. (4 de Junio de 1965). Telegrama dirigido a Diplomacia. (*Dirección regional América (Ex zona II) - Embajada de la ROU en República Dominicana, Serie (notas, prensa, etc.) Caja 1*). Washington D.C.: Archivo Administrativo del MRREE.

Departamento de investigaciones económicas del BROU. (varios). Suplemento estadístico. *Revista Económica*. Montevideo: Banco de la República Oriental del Uruguay.

- Dirección del diario Acción. (19 de Mayo de 1965). ¿Qué busca "O Globo"? *Acción*, pág. 1.
- Directorio del Partido Nacional. (12 de Mayo de 1965). Celebró Sesión el Directorio del Partido Nacional. *El Debate*, pág. 3.
- El Debate. (9 de Mayo de 1965). Cipayos siempre. *El Debate*, pág. 3.
- El Debate. (7 de Mayo de 1965). Fugazmente, Harriman habló a la prensa. *El Debate*, pág. 1.
- El Debate. (11 de Mayo de 1965). Manifestación y Mitin de Diversos Gremios. *El Debate*, pág. 6.
- El País. (7 de Mayo de 1965). Atentado contra una Compañía se produjo en la madrugada de ayer. *El País*, pág. 6.
- El País. (12 de Mayo de 1965). Beltrán: rechazamos toda intervención unilateral sea cual sea el pretexto. *El País*, pág. 4.
- El País. (5 de Mayo de 1965). Diputados: se ocupó también de los desórdenes callejeros. *El País*, pág. 6.
- El País. (8 de Mayo de 1965). Lo que se dice. *El País*, pág. 5.
- El País. (6 de Mayo de 1965). Relaciones Exteriores Informó a los Consejeros de la Mayoría sobre la Nota Presentada por Brasil. *El País*, pág. 5.
- El Popular. (4 de Mayo de 1965). Descarada intromisión de Mr. Briggs. *El Popular*, pág. 5.
- El Popular. (29 de Mayo de 1965). Desde la Exp. Municipal a la P. Independencia; parará la FEUU. *El Popular*, pág. 9.
- El Popular. (6 de Mayo de 1965). En Sindicatos, Unánime Repudio a la Agresión Yanki. *El Popular*, pág. 9.
- El Popular. (2 de Mayo de 1965). FEUU: Solidaridad Militante con el Pueblo Dominicano. *El Popular*, pág. 5.
- El Popular. (4 de Mayo de 1965). Hoy en la Universidad. *El Popular*, pág. 10.
- El Popular. (2 de Mayo de 1965). Inaudito. *El Popular*, pág. 4.

El Popular. (27 de Mayo de 1965). Jalón en la lucha de los pueblos latinoamericanos contra el imperialismo fue el acto del martes. *El Popular*, pág. 1.

El Popular. (1 de Mayo de 1965). Las Juventudes contra Agresión Norteamericana. *El Popular*, pág. 1.

El Popular. (6 de Mayo de 1965). Nuevas Manifestaciones y Mitines Estudiantiles contra Estados Unidos. *El Popular*, pág. 2.

El Popular. (2 de Mayo de 1965). P. Comunista: "Brutal Agresión Imperialista Sin Precedentes". *El Popular*, pág. 5.

El Popular. (3 de Mayo de 1965). Repudio Frente a la Embajada. *El Popular*, pág. 4.

El Popular. (13 de Mayo de 1965). Vibrante Acto Antimperialista de la Juventud se Realizó en Pza. Libertad. *El Popular*, pág. 10.

El Popular. (7 de Mayo de 1965). Vidal: "No me invitaron". *El Popular*, pág. 4.

Jornal do Brasil. (s.f.). *Jornal do Brasil - May 18, 1965*. Obtenido de Google News: <https://news.google.com/newspapers?id=vJUVA AAAI IBAJ&sjid=6gsE AAAA IBAJ&pg=7028%2C687640>

Kaufmann Parra, O. (11 de Mayo de 1965). México: Uruguay censuró a los Estados Unidos en reunión de la CEPAL. *El País*, pág. 1.

La Mañana. (4 de Mayo de 1965). Apedrearon la Sede de la OEA. *La Mañana*, pág. 5.

La Mañana. (12 de Mayo de 1965). El Ministro de Relaciones conversó con Pio Correa. *La Mañana*, pág. 5.

Lacalle, C. (1947). *El Partido Nacional y la Política Exterior del Uruguay*. Montevideo: Directorio del Partido Nacional.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (6 de Mayo de 1965). Exposición del Delegado especial del Uruguay. *Sexta sesión de la Comisión General, Archivo Histórico Diplomático del MRREE*. Washington D.C.: OEA.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (30 de Abril de 1965). Instrucciones Telegráficas remitidas a Representación Permanente en la OEA. *Caja 1*. Montevideo: Archivo Histórico Diplomático del MRREE.

Moleon, A. (12 de Mayo de 1965). Fue postergada la conferencia de Rio. *El País*, pág. 1.

OEA. (1 de Mayo de 1965). Acta de la 1° Sesión Plenaria. *Actas de 10° Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Washington D.C.

OEA. (1970). *Acta final de la décima Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores*. Washington, D.C.

Singer, D. J. (1987). Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985. *International Interactions*(14), 115-132.

Singer, J. D., Bremer, S., & Stuckey, J. (1972). Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. En B. Russett, *Peace, War, and Numbers* (págs. 19-48). Beverly Hills: Sage.

Subsecretaría del Ministerio de Relaciones Exteriores. (30 de Abril de 1965). Información telegráfica recibida de nuestra Representación Permanente ante la OEA sobre los acontecimientos ocurridos en la República Dominicana. (2.1 - *Dirección regional América (Ex zona II) - Embajada de la ROU en República Dominicana, Serie (notas, prensa, etc.) Caja 1*). Montevideo: Archivo Administrativo del MRREE.

The Correlates of War Project. (Julio de 2021). National Material Capabilities (v6.0). Recuperado el 24 de Febrero de 2022, de <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>

USAID. (20 de Agosto de 2021). U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook). Recuperado el 4 de Octubre de 2021, de <https://explorer.usaid.gov/reports.html>

World Bank. (2022). *GDP (current US\$) Uruguay*. Recuperado el 15 de Febrero de 2022, de World Bank national accounts data: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?name_desc=true&locations=UY

ⁱ “the government and public in Uruguay have given full and loyal support to the United Nations; such support has become, in fact, a basic rule of Uruguay’s foreign policy. As a small state Uruguay is prevented from making a decisive contribution to collective security in critical cases [...] but it is believed in Uruguay that the country’s national existence can best be maintained through active support of such action to the extent of its resources. It is also recognized that the ideal international organization cannot soon be expected to emerge in a world where great power dominance is so obvious and where power has become polarized” en el original.

ⁱⁱ “In the development of the inter-American system, Uruguay played the role which might be expected of a small and militarily weak, yet democratic, state. Its foreign policy has always stressed the sovereignty and juridical equality of states, the peaceful arbitration of disputes, American solidarity and collective security, and the importance of observing international law”, en el original

ⁱⁱⁱ “In doing so, it had expressed its legal objections and moral reservations but did not shirk its obligation as a member nation of the regional body” en el original.

^{iv} “From a legal point of view, all sovereign states, great or small, are equal before the law. From a political stance, however, they are far from being equal”. En el original

^v “Though there is impressive and growing empirical and conceptual richness in the field of small-state studies, fundamental definitional ambiguity remains a challenge. In particular, the lack of clarity over how to understand and delimit the central object of study has hindered theory-building, complicated comparison and cumulation, and obfuscated the conversation with International Relations theory more broadly.” En el original

^{vi} “honing images of themselves as neutral, trustworthy, honest, compliant and useful brokers and contributors” en el original

^{vii} “small states are more likely to be successful in institutionalised arenas with either unanimity or majority voting, in regard to regulative issues, and early on in negotiations.”

^{viii} “small states face a dilemma between promoting the national values and characteristics of their own societies at home in order to secure a strong base for national policy-making; and promoting cosmopolitan values internationally to curb encroaching nationalist challenges peddled by outsiders” en el original.

^{ix} “Finally, small states in unipolar regions—[...] Bolivia, Ecuador, Paraguay, Peru and Uruguay in South America—bandwagon the regional unipole, unless internal instability forces them to focus on the domestic realm and behave otherwise.” En el original.

^x “Thus it is expected that small powers in South America will tend to follow the leadership of the global hegemon, of the regional power or of those competing for regional powerhood.” en el original.

^{xi} “Polarity is a function of the relative distribution of capabilities among the major states in the system” en el original.

^{xii} “The distinction between permissive and restrictive strategic environments relates to the imminence and the magnitude of threats and opportunities that states face” en el original.

^{xiii} “This is a function of the relative distribution of power (both in the international system and in the particular region), the offense–defense balance in military technology, and geographic proximity” en el original.

^{xiv} “For all these reasons, the neoclassical realists believe, understanding the links between power and policy requires close examination of the contexts within which foreign policies are formulated and implemented” en el original.

^{xv} “[...] due to faulty perceptions of systemic stimuli, decision-making procedures that fall short of the rationality standard, or obstacles to policy implementation caused by a failure to mobilize societal resources” en el original

^{xvi} “[...] -what they pay attention to; what they ignore; and how they understand signals, information and events.” en el original

^{xvii} “as a result of this socialization process, a set of general beliefs, attitudes, and behavior patterns [...] has achieved a state of semi-permanence that places them on the level of ‘cultural’ rather than mere policy. En el original

^{xviii} “helps shape behaviour on such issues as the use of force in international politics, sensitivity to external dangers, civil-military relations and strategic doctrine.” En el original

^{xix} “regime vulnerability and its ability to resist domestic challengers including the military, opposition parties, and interests groups will affect the government’s willingness to mobilize society”

^{xx} Formal institutions, organizational routines and processes, and bureaucratic oversight, often established by constitutional provisions with clearly specified rules and regulations set the broad parameters within which domestic competition over policy occurs

^{xxi} “the causal arrow between a cause and outcome is not explicitly unpacked theoretically” en el original.

^{xxii} “Recent Uruguayan foreign policy--controlled and directed by nationalist elements in the National Council-- has seemed calculated to frustrate and embarrass the US, as in the Dominican Republic debates in the UN Security Council. We have not been able to exert sufficient pressure on the government to secure major changes. Our assets are relatively small and will have to be carefully used if the US is to influence Uruguay to put its house in order” en el original.

^{xxiii} “The juridical orientation of Uruguayan foreign policy reflects very closely the juridical approach which Uruguayans have adopted for many years now towards their own domestic politics” en el original

^{xxiv} “[...] -what they pay attention to; what they ignore; and how they understand signals, information and events.” en el original

^{xxv} “In a democratic polity, the most important institutional rules relate to the autonomy of the executive— be it presidential, parliamentary, or mixed— and its relationship to the legislature and the bureaucracy” en el original.