

Universidad de la República

Facultad de Derecho

Licenciatura en Relaciones Internacionales

**Uruguay y su alejamiento de Estados Unidos.
En busca de los factores explicativos de la orientación de
la política exterior uruguaya (1946-2010)**

Monografía final de Grado

2018

Valentina Mirabolano

Tutor: Dr. Camilo López Burian

Índice

1.	Agradecimientos	2
2.	Introducción	3
3.	El problema de investigación	6
4.	Marco teórico.....	8
4.1	Antecedentes.....	8
4.2	La variable dependiente en clave de autonomía	8
4.3	Las variables independientes	10
4.3.1	El neorrealismo.....	11
4.3.2	Teorías liberales.....	12
5.	Métodos y datos.....	17
5.1	El diseño de la investigación	17
5.2	La variable dependiente y el problema de medir la orientación de la política exterior	18
5.3	Las variables independientes	20
5.3.1	La posición de los Estados en la jerarquía internacional.....	20
5.3.2	La interdependencia asimétrica	22
5.3.3	Las preferencias de los Estados	23
5.3.4	La ideología del presidente.....	24
6.	Análisis	26
6.1	La convergencia de las votaciones	26
6.2	La capacidad nacional de Estados Unidos.....	27
6.3	La dependencia comercial	29
6.4	La Guerra Fría	31
6.5	Posición ideológica del presidente	32
6.6	Los determinantes de la convergencia: el modelo.....	34
7.	Conclusiones.....	38
8.	Bibliografía.....	41

1. Agradecimientos

Quisiera agradecer al Dr. Camilo Lopez, por su tiempo y dedicación. Gracias a él este trabajo fue una fuente interminable de aprendizaje.

Debo dar las gracias a mi familia y muy especialmente a mi madre, a mi hermana y a Agus, quienes han hecho posible cada paso del camino.

A mis amigas y a mis amigos, por acompañarme en todo momento sin importar las distancias.

2. Introducción

Este trabajo estudia la política exterior uruguaya desde 1946 hasta 2010, es decir que el período comienza con el fin de la Segunda Guerra Mundial y concluye con el fin del primer período de gobierno de izquierda en Uruguay. El trabajo abordará la relación entre Uruguay y Estados Unidos.

Este último, desde fines del siglo XX, se consolida como principal potencia tanto para la región como para el mundo. Sin embargo, se enfrenta hoy a un mundo cada vez más multipolar y comparte el foco con una mayor cantidad de actores en la escena política internacional, entre los que se encuentran actores nacionales e internacionales como potencias emergentes, grandes multinacionales y más.

El principal objetivo del trabajo es intentar identificar cuáles son los determinantes¹ detrás de la relación que Uruguay mantiene con Estados Unidos en este período. Es decir, que el foco de este trabajo estará en identificar cuáles son los elementos que pueden considerarse determinantes en la dirección de la política exterior uruguaya en su relación con Estados Unidos.

La literatura al respecto para el caso de Uruguay no es abundante, aunque acompaña una tendencia creciente de estudios sobre política exterior en la región. En particular, trabajos como los de Amorim Neto (2014) y Amorim Neto y Malamud (2015) para el caso de Brasil, Argentina y México han sido pioneros en esta área de estudio. Se consideran pioneros a raíz de su enfoque desde el *Foreign Policy Analysis* y el especial énfasis en la elaboración de un trabajo con base empírica y de análisis estadístico. Esto resulta novedoso en la arena de las Relaciones Internacionales debido a este enfoque no tradicional y por incluir diversos niveles de análisis - internacional, nacional e individual- en la investigación de la política exterior.

El presente trabajo de investigación está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se define el problema de investigación y se limita espacial y temporalmente la amplitud del

¹ Se utiliza este concepto dado el enfoque epistemológicamente positivista de esta investigación. Sin embargo, debe consignarse que se asume la complejidad de la realidad y que los factores que aquí se identifican tienen una causalidad compleja, actuando como condicionantes. El término determinante es utilizado, de todas formas, ya que es el que se maneja en la literatura que dialoga con este trabajo.

mismo. Como fue anticipado, la investigación versa sobre la relación entre Estados Unidos y Uruguay en el período 1946-2010 y más particularmente, cuáles son los elementos que operan como factores de peso a la hora de llevar a cabo una política exterior alineada con Estados Unidos o no. En otras palabras, se estudia cuáles son los determinantes de la orientación de la política exterior uruguaya en su relación con Estados Unidos.

En segundo lugar, serán introducidos los elementos teóricos que sustentan la investigación y dan soporte a las variables diseñadas. Los principales aportes teóricos tomados son la teoría neorrealista (Waltz 1979, 1987) y liberal, en particular los aportes de Moravcsik (1997) y de Keohane y Nye (1988). En este apartado se trata a su vez la definición del concepto de autonomía ya que resulta clave para el diseño de la variable dependiente y la perspectiva desde la cual se realiza el análisis de los resultados obtenidos.

En tercer lugar, será expuesto el diseño de la investigación y las elecciones metodológicas y operacionales. Naturalmente estas se nutren de los aportes tanto de las teorías como de investigaciones previas (Amorim Neto 2014, Amorin Neto y Malamud 2015, Leoni 2017). En este punto, el principal modelo inspirador son los mencionados trabajos de Amorim Neto (2014) y Amorim Neto y Malamud (2015). Así también, se introducen los indicadores para cada variable y se presentan gráficamente los datos obtenidos para cada variable.

En cuarto lugar, los datos obtenidos se introducen en un modelo² de forma de poner a prueba las variables y comprobar el peso de cada una de ellas respecto de la variable dependiente. De esta forma, se busca responder la pregunta que guía el trabajo e identificar en qué medida ellos afectan esta variable. Por último, se analizan los resultados obtenidos y se identifica qué variables explican la orientación de la política exterior, a la vez que se comparan para entender en qué medida la afectan.

Debido a la propia temática del trabajo y el abordaje elegido se presentan una serie de dificultades metodológicas. El principal desafío encontrado es la medición de la orientación de la política exterior como variable plausible de ser sometida al análisis estadístico. El poder conocer un aspecto de la política exterior como su orientación presenta la necesidad de definir una medida que revele, o permita conocer por acercamiento, los valores que se puedan

² Regresión OLS (mínimos cuadrados ordinarios) con *Newey-West standard errors*.

computar para ella. Amorim Neto (2014) introduce como solución utilizar una variable *proxy*, es decir una segunda variable de la que se espera un alto grado de correlación con la primera, y que puede acercarnos a los valores de la misma. Esta variable es la convergencia de las votaciones de los países seleccionados en la Asamblea General de Naciones Unidas. Mediante el trabajo de Leoni (2017) es posible conocer los datos para esta variable hasta 1985, donde se identifica la tendencia uruguaya al alejamiento. Esta revelación de base empírica refuta los postulados de la academia que sostenían, por el contrario, un mayor alineamiento durante dicho período (Pérez 2011; Clemente 2005 y 2012). Identificar qué factores motivan este alejamiento es el principal objetivo de este trabajo, mientras que a su vez se propone extender el período de análisis hasta 2010.

3. El problema de investigación

El principal objetivo que guía la investigación es identificar los determinantes de la orientación de la política exterior uruguaya respecto de Estados Unidos entre 1946 y 2010 en clave de autonomía.

Dentro de los objetivos específicos perseguidos, es posible identificar tres. El primero se relaciona a una primera decisión metodológica de la investigación, que es utilizar el grado de convergencia de las votaciones de Uruguay y Estados Unidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas para conocer la orientación de la política exterior uruguaya.

En base a investigaciones anteriores (Leoni 2017), es posible contar con estos datos hasta 1985. El primer objetivo específico de la investigación es extender los datos conocidos sobre el grado de convergencia de votaciones entre Uruguay y Estados Unidos hasta 2010.

En segundo lugar, en base a los aportes de las principales teorías de las relaciones internacionales e investigaciones aplicadas, la investigación busca identificar los factores que influyen la orientación de la política exterior uruguaya.

Por último, se propone evaluar en qué medida los factores identificados (capacidades nacionales, dependencia comercial, las preferencias de otros Estados, y la ideología del presidente que encabeza el gobierno uruguayo) explican el grado de convergencia de las votaciones.

Por lo tanto, se lleva a cabo el presente estudio para poder dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué factores ejercen una influencia significativa en la orientación de la política exterior uruguaya respecto a Estados Unidos entre 1946-2010? y ¿en qué medida pueden los factores estudiados explicar la orientación de la política exterior uruguaya con respecto a EE.UU.?

Este tipo de estudio para el caso Uruguay cuenta con algunos trabajos exploratorios previos a la vez que se desarrollan investigaciones en esta senda en la Universidad de la República (López Burian 2018). Recientemente estudios empíricos en relaciones internacionales han

demostrado que la orientación de la política exterior uruguaya tiende entre 1946-1986 a alejarse de la política exterior estadounidense contraria a los postulados sostenidos por la academia (Leoni 2017). Por lo tanto, resulta de valor empírico poder establecer cuáles son los factores que llevaron a ese desvío de lo esperado por los expertos en la materia (Pérez 2011; Clemente 2005 y 2012).

A través de este estudio, no sólo es posible intentar explicar las decisiones y tendencias del pasado, sino que se aportan elementos que contribuyen al análisis de escenarios posibles a futuro en la materia, al desarrollo de nuevas hipótesis y apoyo empírico a futuras investigaciones sobre la política exterior uruguaya.

4. Marco teórico

4.1 Antecedentes

Los principales antecedentes y trabajos base para el diseño de esta investigación son los de Octavio Amorim Neto (2014), y su posterior artículo junto a Andrés Malamud (2015).

Dichos trabajos son pioneros en su campo por su abordaje mixto desde la óptica del Análisis de Política Exterior (*Foreign Policy Analysis*) y el análisis estadístico de la toma de decisiones en política exterior (Bertino 2013). Para el estudio de la orientación de la política exterior se contabilizaron las votaciones realizadas en la Asamblea General por parte de los estados involucrados y se identifica el grado de convergencia.

Ambas publicaciones tienen como eje central la identificación de determinantes que afectan y explican la orientación de la política exterior de Brasil (conjuntamente con México y Argentina en Amorim Neto y Malamud (2015)) en su relacionamiento con Estados Unidos. Amorim Neto se propone:

“examinar las relaciones entre, por un lado, condicionamientos internacionales, estructuras institucionales internas y la situación política de los gobiernos y, por otro, la orientación de la política exterior de Brasil entre 1946 y 2008. La preocupación principal (...) es evaluar los pesos relativos de la posición del país en la jerarquía internacional y de la política nacional en la determinación de la política exterior” (Amorim Neto 2014, p. 31)

Por lo tanto, el autor utilizó un enfoque sistémico a la vez que se incorporaron factores domésticos. A través del análisis estadístico de variables sistémicas y domésticas es posible determinar el peso relativo de las mismas en la orientación de la política exterior, siempre teniendo presente que estas modelizaciones son una simplificación de la realidad.

4.2 La variable dependiente en clave de autonomía

Como fue mencionado, la variable dependiente elegida es la orientación de la política exterior uruguayana respecto de Estados Unidos entre 1946 y 2010 en clave de autonomía. El diseño de esta variable hace que sea clave proveer una definición del concepto autonomía.

Existe una creciente acumulación teórica de origen regional desde autores como Jaguaribe (1979) y Puig (1980 y 1984). Los autores que debaten la conceptualización de la autonomía son agrupados en dos categorías conceptuales (Briceño y Simonoff 2015, pp. 10-12): autonomía asociada a la capacidad de negociación (Escudé 1992 y 1995; Tokatlian y Russel 2002, 2010) y autonomía entendida como capacidad de decisión o acción (Miranda 2003; Bernal-Meza 2005; Bologna 2008; Dallanegra Pedraza 2009; Colacrai 2009; Lechini 2009 y Simonoff 2007, 2010, 2012, 2013)

La autonomía como capacidad de negociación implica la adaptación al orden internacional. Por un lado, es definida por Escudé (1992 y 1995) a través de los costos relativos de ejercer la capacidad de confrontación. Se basa en “*la eliminación de las confrontaciones que no están vinculadas directamente a nuestro interés material*” incluso si estas no generan costos inmediatos y “*estudiar la posibilidad de alinearse con y/o plegarse a (bandwagon with) las políticas globales de una potencia dominante o hegemónica*” (Escudé 1992 y 1995) Por otro lado, autores como Tokatlian y Russel la caracterizan como “*el poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo*” (2010, pp. 136-137).

La teoría de la autonomía, entendida como capacidad de decisión, provee una noción crítica dado que cuestiona el *statu quo* existente. A diferencia de los postulados clásicos realistas, la teoría de la autonomía entiende el sistema internacional como jerárquico y no anárquico ya que parte de identificar un orden asimétrico en el que es necesario incidir para modificar. (Jaguaribe 1979; Puig 1980 y 1984 en Míguez y Deciancio 2016, p. 186).

La segunda categoría conceptual mencionada es la que se seguirá en este trabajo. De esta forma, entenderemos autonomía de acuerdo con la definición propuesta por Vigevani y Cepaluni (2011, p.21) que la definen como la condición de los estados mediante la cual pueden diseñar y llevar a cabo su política exterior sin restricciones por parte de agentes más poderosos. La contracara de la autonomía total es el alineamiento (o la dependencia total) y entre estos polos existe un continuo gradual.

La autonomía puede categorizarse de tres maneras: autonomía por la distancia, por la participación y por la diversificación (Fonseca 1998 y 2004; Vigevani, Oliveira y Cintra,

2003; Vigevani, Oliveira y Thompson 2007; Vigevani y Cepaluni 2007 y 2011; Vigevani, Favaron, Ramanzini Júnior y Correia 2008; y Vigevani y Ramanzini Júnior 2010).

La “autonomía por la distancia”, supone una política de contestación a las normas y los principios de importantes instituciones y regímenes internacionales, una tendencia autárquica y proteccionista a la hora de pensar el desarrollo. La “autonomía por la participación” cambia el posicionamiento frente a los regímenes internacionales, señalando la adhesión a los mismos como estrategia para influir dentro de ellos y así lograr los objetivos que el estado se plantea. Mientras que la “autonomía por la diversificación” supone la adhesión a los principios y las normas internacionales mediante las alianzas Sur-Sur, inclusive regionales, para reducir asimetrías y aumentar la capacidad de negociación frente a los países desarrollados, en un marco multipolar y evitando fenómenos autárquicos y rupturistas (Vigevani y Cepaluni 2011, p.22 y 23).

4.3 Las variables independientes

La selección de las variables independientes tiene como fundamento dos teorías centrales de las Relaciones Internacionales: el neorrealismo y la teoría liberal.

En lo que refiere a la separación del análisis en sistémico, estatal e individual, Mingst (2007) apunta que:

“si bien todos los académicos reconocen la utilidad de tomar en cuenta los tres elementos de análisis [sistémico, estatal e individual], difieren en cuanto a cuáles son los realmente útiles para explicar determinados eventos. La mayoría de los científicos políticos utilizan entre tres y seis niveles. Añadir categorías podría proveer un contexto más descriptivo, pero esto haría que las capacidades de predicción y explicación se hicieran más problemáticas. La diferenciación más relevante en la teoría debe realizarse entre el nivel internacional y el nivel nacional” (Mingst 2007, p. 116).

El presente trabajo se basa principalmente en los aportes sistémicos realizados por la teoría neorrealista y teorías liberales. Dentro de éstas, se destacan tres referencias teóricas y de cada una de ellas se desprende una variable, y una hipótesis que da cuenta de la relación causal esperada. Así también, se incorpora un elemento doméstico en base a los aportes de Sikkink

(2009) y Gardini y Lambert (2011) respecto a la influencia de los aspectos ideacionales en las decisiones en política exterior. La variable que de ella se desprende, la ideología del presidente, es utilizada como variable de control.

4.3.1 El neorrealismo

Las bases de la teoría realista se remontan a Tucídides, San Agustín, Maquiavelo, Hobbes y cuenta con los aportes fundamentales de Morgenthau. El realismo no es una teoría uniforme y la más relevante reinterpretación es la de Waltz en *Theory of International Politics* (1979).

El neorrealismo sostiene que cada estado actúa de manera unitaria en búsqueda de su propio interés nacional definido en términos de poder. El sistema internacional dentro del cual se relacionan es caracterizado como anárquico dada la ausencia de una autoridad jerárquica con capacidad de toma de decisión o poder coercitivo sobre los estados. Por esta razón, los estados solo pueden confiar en sí mismos (Mingst 2007, pp. 123-124).

Los estados son las principales unidades del sistema, y son actores capaces de tomar decisiones racionales (Waltz 1979). Esta caracterización de los estados, y del sistema al que pertenecen, implica que su mayor preocupación es “*manejar su inseguridad, ya que este factor es inherente al sistema anárquico*” (Mingst 2007, pp. 123-124).

Según Waltz (1979) las decisiones necesarias para subsanar su inseguridad serán tomadas a partir de las preferencias resultantes de dos propiedades fundamentales: el poder militar y el poder económico; y cuentan con dos herramientas: el equilibrio de poder y la disuasión (Mingst 2007, pp. 123-124).

Waltz (1979, 1987) plantea que el móvil fundamental de los Estados es dar respuesta a los desequilibrios de poder, pero sus opciones están condicionadas por las configuraciones del sistema internacional (multipolar, bipolar o unipolar) y se reducen a sumar fuerzas con otros para contrabalancear a los más poderosos o acoplarse a éstos (Amorim Neto 2002, p.33).

Críticas a esta teoría sostienen que un abordaje de este tipo relega los condicionamientos internos a un segundo plano o a un plano analítico inferior. En primer lugar, si bien se les reconoce a los factores domésticos cierta influencia en las decisiones de los estados en el plano internacional, estos son entendidos como un “*ruido desconcertante*” o una “*fuentes perturbadora de elecciones racionales*” que pueden llevar a la ruina del estado (Amorim

Neto 2014, p. 34). En segundo lugar, el neorrealismo trata como uniforme el impacto en la política exterior de las instituciones políticas democráticas, principalmente en materia de seguridad internacional (Ripsman 2002 citado en Amorim Neto 2014, p.34). Poco influyen las características internas del estado en su conducta internacional, siendo éstos actores uniformes.

En contraposición con este paradigma neorrealista que ofrece una mirada “de arriba para abajo”, la teoría liberal, segunda referencia teórica de este trabajo, ofrece un abordaje sistémico con un enfoque “de abajo para arriba” como se explicará a continuación.

4.3.2 Teorías liberales

El principal exponente de la teoría liberal, Moravcsik (1997), se opone la “*uniformidad*” o la existencia de intereses armónicos entre grupos en el interior del estado como sugiere el neorrealismo.

En cambio, reconoce la importancia de los actores sociales y sus preferencias, argumentando que serán claves en la política internacional debido a sus diversos intereses materiales e ideológicos en combinación con recursos materiales escasos y heterogéneamente repartidos. El objetivo de la teoría liberal es establecer generalizaciones respecto de las condiciones bajo las cuales prevalece el conflicto o la cooperación entre estos actores, tanto de la sociedad internacional como nacional (Amorim Neto 2014, p. 37).

Ya sea logrando la cooperación o en una situación conflictiva, la interacción de los actores internos e internacionales en base a sus preferencias influye en el accionar de los estados en política exterior. En otras palabras, la política exterior es el fruto de la combinación entre intereses, valores y el poder de individuos y grupos, dentro y fuera del Estado.

Los liberales sostienen, contrarios a los realistas e institucionalistas, que las preferencias de los estados no son conflictivas o de cooperación por naturaleza. Argumentan que éstas son cambiantes y sí se encuentran restringidas por las capacidades nacionales y la información, que son ajenas a los estados, así como por las preferencias de otros estados (Moravcsik 1997, p. 520). Por lo tanto, no existe acción internacional que no esté condicionada por las preferencias o accionar de otros estados. Es decir, existe una interdependencia necesaria y decisoria entre las preferencias de los Estados que forman

parte del sistema, por lo cual la política exterior de un estado se encuentra siempre limitada por la política exterior de los demás.

Por su parte, Keohane y Nye (1988) desarrollan la teoría de la interdependencia compleja. La interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o actores de distintos países. Sostienen que entre los estados existen intensas relaciones de influencia recíproca, que aumentaron considerablemente luego de la Segunda Guerra Mundial, cuyos efectos también recíprocos tienen costos para los actores involucrados. Los intercambios internacionales claves de este proceso son los flujos de dinero, bienes, personas y mensajes a través de las fronteras. Por otro lado, las transacciones que no involucran estos efectos con costos pueden reflejar interconectividad más que una situación de interdependencia (Keohane y Nye 2001, p. 8).

La interdependencia no es definida en términos de dependencia mutua equilibrada sino que los costos que enfrentan los actores involucrados pueden ser distintos. Son dichas asimetrías el elemento que es fuente de influencia de unos sobre los otros. Los dos extremos son la pura simetría, donde estados con menor dependencia lo utilizan como fuente de poder en sus negociaciones, mientras que el opuesto implica la pura dependencia (Keohane y Nye 1988, p. 25)

La interdependencia compleja posee tres características principales (Keohane y Nye 1988, pp. 39-57). En primer lugar, existen canales múltiples que conectan a las sociedades que incluyen nexos formales e informales que conectan a las elites gubernamentales y no gubernamentales, agencias de servicio exterior y organizaciones transnacionales. Estos son las relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

En segundo lugar, la interdependencia compleja reconoce más actores tanto por la importancia de sus propias actividades como por hacer a las sociedades más sensibles a las políticas de otras (Keohane y Nye 1988, p. 42). Esto se ve reforzado en un contexto donde los límites de los Estados se han dilatado y las decisiones trascienden en mayor medida las fronteras nacionales. Entre estos actores es posible distinguir a las élites no gubernamentales, organizaciones privadas, empresas y bancos multinacionales, firmas privadas y sindicatos.

Así también amplía los temas de agenda relevantes al negar la jerarquía de los temas, tradicionalmente encabezada por la seguridad militar (Keohane y Nye 1988, p. 43). La agenda tradicional se abre para incluir temas relacionados con problemas energéticos, medio ambiente, población y espacio, así como temas comerciales que previamente eran considerados cuestiones internas.

En tercer lugar, si predomina la interdependencia compleja entre actores de la región, es decir si existen fuertes lazos de influencia recíproca, la fuerza militar no será empleada. Por lo tanto, la fuerza militar pasa a ser un factor irrelevante en la resolución de ciertos conflictos y en el curso de la política internacional.

Como último aporte teórico liberal, retomaremos la idea de la influencia de los actores internos en las decisiones de política exterior. Un elemento en éstos puede ser considerado de gran relevancia: su ideología. De acuerdo con Sikkink (2009) la dimensión ideacional puede ser motivo para que los actores promuevan determinadas acciones (López Burian y Silva 2015).

Siguiendo a Gardini y Lambert (2011) el concepto de ideología es un concepto “*controversial, complejo y debatible*” e injustamente marginalizado en el análisis político al caracterizarlo como tendencioso y desorientador (2011, p. 15). Es comúnmente contrapuesto con el pragmatismo, el cual sería considerado un enfoque libre de valoraciones y sin intenciones de ofrecer explicaciones sobre cómo el mundo es o debería ser. La ideología es entendida en este trabajo como el conjunto de creencias no negociable que dirige la práctica de las doctrinas políticas. Su función principal es afectar el sistema de creencias de los individuos en la persecución de sus metas políticas. Agregan en lo relativo a la política exterior que, si bien la ideología no es un factor causal en sí mismo de las decisiones en política exterior, sí afectan los valores y percepciones que actuarán como factores causales.

Por lo tanto, los autores sostienen que el pragmatismo no se contrapone con la ideología, sino que es tan ideológico como otras doctrinas ya que posee preferencias basadas en determinados valores. Por último, la ideología, junto con el pragmatismo, dará forma a los determinantes de la política exterior y son, a su vez, una manifestación de ella (Ibídem, p. 15).

El trabajo de López Burian y Silva (2015) estudia y sintetiza las ideas programáticas de acuerdo con las filosofías públicas de izquierda y de derecha sobre política exterior. De este modo, reconoce a la ideología como una característica determinante en las elecciones de los partidos y sus miembros, entre otras cosas, en lo referente a política exterior. Otros trabajos como el de Belem Lopes (2013) y Luján (2010) hacen también referencia a los cambios vistos en la orientación de la política exterior de Brasil y Uruguay con los gobiernos de partidos políticos de izquierda. Onuki, Ribeiro y Oliveira (2009) analizan votaciones nominales en política exterior demostrando que la ideología es un importante factor para explicar el voto de los diputados en esta arena en los casos de Argentina y Chile. Todos éstos comparten con autores como Therián y Noel (2000), Milner y Judkins (2004) y Marks, Wilson y Ray (2006) la idea de que la ideología tiene un papel central en el posicionamiento de los diferentes actores del espectro político, principalmente los partidos políticos.

Para el caso uruguayo, puede verse cómo impacta esta variable en las ideas programáticas sobre política exterior en el trabajo mencionado de López Burian y Silva (2015).

Ideas programáticas clasificadas por filosofías públicas de izquierda y de derecha sobre política exterior	
Izquierda	Derecha
Inserción comercial internacional planeada y centralizada por el Estado	Inserción comercial internacional competitiva y descentralizada
Relaciones exteriores basadas en ideologías políticas y económicas afines	Relaciones exteriores basadas en el pragmatismo político y económico
Integración económica esencialmente regional (Mercosur, América del Sur y Latina)	Apertura y relacionamiento económico con bloques y países diversos (Unión Europea, EEUU, NAFTA, etc.) más allá de la integración regional
Actitud crítica frente a los acuerdos de libre comercio	Apoyo a los acuerdos de libre comercio
Cuestionamiento al libre flujo de mercancías	Defensa del libre flujo de mercancías
Priorización de las relaciones Sur-Sur (independientemente de su relevancia comercial)	Enfoque de Relaciones Norte-Sur y en relaciones Sur-Sur (solamente países relevantes comercialmente)
Enfoque en relaciones políticas internacionales	Enfoque en relaciones económicas internacionales
Mayor proteccionismo domestico frente al comercio internacional	Mayor liberalización domestica frente al comercio internacional
Impulso de la reforma profunda de todo el sistema multilateral (reestructuración)	Reformas puntuales en el sistema multilateral (mejorías)
Crítica a la globalización y al liberalismo comercial	Defensa de la globalización y del liberalismo comercial

Discurso de nacionalización, monopolio o control del Estado sobre recursos y empresas estratégicas o energéticas	Discurso de desnacionalización o de libre competencia en la exploración y explotación de recursos estratégicos o energéticos
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: López Burian, C, & Silva, R. (2015). El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). Revista Uruguaya de Ciencia Política, 24(spe), 80-81

Todos los aportes mencionados sirven de insumo para el estudio de la variable dependiente propuesta y de ellos se desprenden las hipótesis y variables independientes que guían el estudio, las cuales se presentan a continuación.

5. Métodos y datos

5.1 El diseño de la investigación

Para el diseño de este trabajo se utilizaron como principal fuente dos publicaciones de Octavio Amorim Neto: *De Dutra a Lula: La Conducción y los Determinantes de la Política Exterior Brasileña* (2014), y *What determines foreign policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008* (2015) en colaboración con Andrés Malamud.

Las investigaciones están guiadas por la búsqueda de los determinantes, domésticos y sistémicos, de la orientación de la política exterior de Brasil en el primer trabajo, conjuntamente con la argentina y mexicana en el segundo. En particular, se estudia cuáles son los factores determinantes de la orientación de la política exterior en relación a Estados Unidos.

Ambas publicaciones poseen un abordaje desde el *Foreign Policy Analysis* en tanto los autores reconocen que los determinantes de la política exterior pueden ser tanto externos como internos, y por lo tanto, incorporan variables sistémicas y domésticas. Sus principales soportes teóricos son la teoría neorrealista y la teoría liberal y manejan las siguientes variables independientes. Como variables **sistémicas** fueron elegidas la distribución de capacidades, la prioridad estratégica del hegemon global y el grado de interdependencia comercial. Como variables **domésticas** se eligen variables relacionadas con los atributos políticos y la orientación del gobierno: la presencia de democracia medida por el rol del ejército y poder de la izquierda, la orientación ideológica del ejecutivo y legislativo y la magnitud del apoyo político al presidente.

Como fue anticipado, la mayor innovación de estas investigaciones es el tratamiento cuantitativo de las variables, tradicionalmente excluidas de este enfoque. Para ello, la variable dependiente es diseñada como la orientación de la política exterior brasileña y para medirla se utiliza la convergencia de las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas. En

este caso la convergencia de las votaciones funciona como *proxy*³ de la orientación de la política exterior de un Estado respecto de otro. Tanto el diseño de la variable dependiente como su medición inspiran las decisiones operacionales de la presente investigación.

5.2 La variable dependiente y el problema de medir la orientación de la política exterior

La variable dependiente elegida es la orientación de la política exterior uruguaya en clave de autonomía en el período 1946-2010. Esta refleja la convergencia o divergencia de Uruguay con relación a Estados Unidos a través de sus decisiones de política exterior.

Para medir la orientación de la política exterior se utilizará una medida cuantitativa contabilizando a las votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Utilizar esta variable como *proxy* para el alineamiento se corresponde con una decisión metodológica mayoritaria de acuerdo con los aportes de Lima y Hirst (2006), Mares (1988) y Covarrubias (2003) (Amorim Neto y Malamud 2015, p. 2).

La literatura académica está dividida entre aquellos que utilizan las votaciones para determinar las posiciones de los Estados en asuntos multilaterales e identificar alineamientos regionales (Lijphart 1963; Marín-Bosch 1998; Selcher 1978), los que recurren a ellas como indicador de la orientación de la política exterior (Thacker 1999; Tomlin 1985; Voeten 2000) y los que desestiman o critican esta medida como un indicador válido de la orientación de la política exterior (Dixon 1981; Kennedy 2006).

Las principales críticas a esta decisión operacional argumentan que la Asamblea General es una arena pasiva (Dixon 1981) y las votaciones meramente simbólicas (Kennedy 2006, p. 34). Por esta razón, las votaciones no serían una fuente fidedigna para determinar la orientación de la política exterior ya que no podrían reflejar ciertamente la posición de los Estados por los escasos efectos o consecuencias de la estructura en la que ellas se realizan.

Sin embargo, los autores defensores de este indicador, entre ellos Thacker, Tomlin y Voeten, realizan hallazgos claves en sus investigaciones. Tomlin (1985) encuentra una fuerte correspondencia entre los votos dados en la Asamblea General de la ONU por 32 Estados “*negros*” (Black African States) y la política exterior de éstos *vis a vis* a Estados Unidos, es

^{3 3} El concepto de *proxy* se utiliza en estadística como “aproximación”, en tanto la variable utilizada puede ser tomada como representativa de una variable latente no observable por lo que se espera tengan entre ellas un alto grado de correlación (Leoni 2017, p. 6)

decir en la arena más amplia de la política internacional. Por lo tanto, logra determinar que “*el comportamiento [en votaciones realizadas en la Asamblea General] ofrece un indicador válido del alineamiento nacional con EE.UU. (...) no sólo en Naciones Unidas, sino también en el sistema internacional*” (Tomlin 1985, pp. 205-206).

Por su parte Voeten (2000) argumenta que el estudio de las votaciones en la Asamblea General es fructífero dado que es el único foro internacional que alberga tal cantidad de Estados y en el cual se vota regularmente sobre asuntos relacionados a toda la comunidad internacional. Esto permite entonces identificar cambios en el comportamiento de los Estados, así como divisar cuáles son los temas de los conflictos globales (Amorim Neto 2014, p. 71).

Por último, Thacker (1999) estudia el peso de las votaciones en esta arena internacional a través de sus posibles consecuencias. Logra verificar que el votar de forma alineada con Estados Unidos aumentaba un 29% la posibilidad de recibir préstamos por parte del FMI. Así también, recurre a la práctica del Gobierno de Estados Unidos de aplicar esta medición para hacer una lectura de las naciones con valores y visiones afines o contrarios a los de EE.UU⁴. Concluye así no sólo el gran valor académico si no también político de las votaciones en la Asamblea General.

Como fue mencionado, a pesar de las críticas y siguiendo la rama académica que sostiene su pertinencia, esta medida es utilizada por los gobiernos de Estados Unidos y de América Latina para determinar el comportamiento y grado de alineamiento de los demás países. A su vez, ha sido demostrado que más allá de lo meramente simbólico, las decisiones en la AG implican consecuencias políticas para los Estados, por ejemplo, al aumentar o disminuir sus posibilidades de recibir préstamos del FMI (Thacker 1999, p.59). Por estas razones, se sostiene la decisión operacional de utilizar las votaciones en la Asamblea General como *proxy* para determinar la orientación de la política exterior.

Para determinar la convergencia de las votaciones entre Estados Unidos y Uruguay, siguiendo el trabajo de Leoni (2017), se utiliza el Índice de convergencia simple modificado. Este índice se construye contabilizando todas las votaciones año a año en las que ambos

⁴ El Departamento de Estado publica anualmente el “Report to Congress on Voting Practices in the United Nations”, recopilación de todos los votos en la Asamblea General dirigida al Congreso estadounidense (Thacker 1999).

países estuvieron presentes y considerando convergentes aquellas votaciones idénticas si-si, no-no, abstención-abstención. Todas las demás combinaciones posibles serán consideradas divergentes. A su vez, de acuerdo con Carey (2009) se excluyen las votaciones con ausencias por “*la dificultad de interpretar teóricamente la no presencia*” (Leoni 2017, p. 18).

La elección del índice de convergencia simple sobre otros (índice de Lijphart o la propuesta de Marín-Bosch) está principalmente fundamentada en la mencionada práctica de los Estados Unidos al analizar el posicionamiento de otros Estados, aceptada por la cancillería norteamericana (Amorim Neto 2014, p. 75).

Por lo tanto, la fórmula utilizada para medir la convergencia es la siguiente:

$$\text{Índice de convergencia simple modificado} = \frac{\text{total de votaciones idénticas}}{\text{total de votaciones} - \text{votaciones donde un país no está presente}}$$

El resultado del índice de convergencia simple modificado quedará reflejado en un número que variará entre 0, como valor de ninguna convergencia, y 1, como valor de máxima convergencia.

5.3 Las variables independientes

De acuerdo con la literatura seleccionada, fueron elegidas tres variables independientes de carácter sistémico y una variable doméstica que cumplirá la función de control.

5.3.1 La posición de los Estados en la jerarquía internacional

La primera variable seleccionada es la posición de Estados Unidos en la jerarquía internacional de poder militar y económico a lo largo del período. Esta variable surge de los aportes de la teoría neorrealista, la cual sostiene la importancia de determinar las “*propiedades relacionales de los Estados*” para entender los acontecimientos en el plano internacional (Amorim Neto 2014, p. 144).

Para Waltz “*el concepto de estructura [del sistema internacional] está basado en el hecho de que unidades yuxtapuestas y combinadas de diferentes maneras se comportan distinto y al interactuar producen diferentes resultados*”, pero éstas se encuentran fuera de la definición de la estructura (1997, p. 81 en Dougherty et al 1997, p. 82). El principio anárquico por el cual se organiza la estructura y la distribución de capacidades entre las unidades serán los factores determinantes de las acciones e interacciones de las unidades. El realismo se aleja de explicaciones subjetivas y el estudio de factores internos, como la naturaleza humana y las características de los líderes, elementos a los que el realismo daba importancia (Dougherty et al 1997, pp. 80-82). Donnelly (2000) apunta a que, dentro de este enfoque estructural, los estados son entendidos como “*unidades*”, entidades sin carácter político que se deshacen de todos sus atributos excepto sus capacidades (2000 p. 50).

Para la medición de la variable, se utiliza el Índice Compuesto de Capacidad Nacional (CINC). Esta es una medida estadística del poder nacional que combina seis distintos componentes considerados militarmente relevantes: factores **demográficos** (población total y población urbana), **económicos** (producción de hierro y acero y consumo de energía) y **militares** (gasto total y en personal) (Singer et al 1972 en Amorim Neto y Malamud 2015, p.8).

Los valores de CINC se calculan de manera anual, observando el comportamiento de los seis componentes y sus fuentes intentan ser uniformes, pero pueden variar de Estado a Estado. El resultado de cada componente por Estado por año es convertido para la proporción equivalente en el sistema internacional y posteriormente se obtiene el promedio de los seis componentes (Amorim Neto 2014, p. 144).

La Universidad del Norte de Texas provee la principal base de datos de CINC, al facilitar cinco versiones con datos procesados del Índice Compuesto de Capacidad Nacional desde 1816 hasta 2012 para la totalidad de los países⁵.

La hipótesis relacionada a esta variable apunta a que a mayor capacidad nacional de Estados Unidos (en porcentaje mundial), mayor será la convergencia de voto. Es decir, que cuanto mejor sea la posición estadounidense en la jerarquía internacional, se espera que el

⁵ *The correlates of War Project* disponible en <http://www.correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>

alineamiento uruguayo en política exterior sea mayor. Esto respondería a que un mejor posicionamiento estadounidense implicaría una limitante a la autonomía de Uruguay para diseñar y llevar a cabo su política exterior por lo que la tendencia a la divergencia sería menor.

5.3.2 La interdependencia asimétrica

La segunda variable seleccionada responde a los aportes realizados por Robert Keohane y Joseph Nye (1988) respecto a la interdependencia compleja.

De acuerdo con los autores la interdependencia política “*refiere a las situaciones caracterizadas por la existencia de efectos recíprocos entre Estados o entre actores en diferentes Estados*”, y particularmente las situaciones en donde los efectos mencionadas tienen costos para los involucrados (Keohane y Nye 2001).

Keohane y Nye (1988) argumentan que

*“las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la **interdependencia reduce la autonomía** [énfasis agregado]; pero es imposible determinar a priori si los beneficios de una relación serán mayores que los costos. Esto dependerá tanto de los valores que animen a los actores como de la naturaleza de la relación. Nada asegura que las relaciones que denominamos ‘interdependientes’ puedan caracterizarse como de beneficio mutuo”* (1988, p.23)

Cuanto más costosos son los efectos de estas transacciones internacionales para los actores, más interdependientes las relaciones entre ellos son y más limitada su autonomía. Sin embargo, no todas las partes involucradas tienen necesariamente que enfrentar los mismos costos ni beneficios a razón de estas transacciones.

Entonces, la segunda variable sistémica es el grado de interdependencia asimétrica y para medirla se recolectan los datos de las exportaciones uruguayas a Estados Unidos y se calcula su peso en el total de las exportaciones para detectar el grado de dependencia económica.

Las fuentes utilizadas para la recolección de los datos que se muestran a continuación son variadas, recurriéndose a las bases de datos del Banco Central del Uruguay, el banco de datos online del Área Economía e Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales

y de “The observatory of economic complexity”, herramienta diseñada en Escuela de Arquitectura y Planificación en el Instituto de Tecnología de Massachusetts⁶. Los datos por año que no fueron posibles obtener, fueron calculados en base al promedio generado con los datos del año inmediatamente anterior y posterior.

La hipótesis que se desprende de esta variable establece que, a mayor interdependencia asimétrica, es decir cuanto más peso tengan las exportaciones a Estados Unidos, más limitada se encuentra la autonomía de Uruguay en sus decisiones de política exterior. Por lo tanto, a mayor interdependencia se espera mayor convergencia.

5.3.3 Las preferencias de los Estados

La tercer y última variable sistémica seleccionada para el análisis reconoce la importancia de las preferencias de otros estados en las decisiones de política exterior de un estado particular, en concordancia con los aportes de la teoría liberal.

De acuerdo con Moravcsik (1997, pp. 515-521), la teoría liberal:

“aplica por igual tanto a Estados liberales y no liberales, a asuntos económicos y de seguridad nacional, situaciones consideradas o no de conflicto, y al comportamiento tanto individual de los Estados (su política exterior) como colectivamente (relaciones internacionales)”.

A su vez, busca proveer una explicación de fenómenos importantes, generalmente ignorados por otras teorías, como el contenido substancial de la política exterior. La premisa fundamental de la teoría liberal sostiene que *“la relación entre estados y la sociedad transnacional en la cual están inmersos da forma al comportamiento de los Estados al influir en los propósitos sociales sobre los que recaen las preferencias de los Estados”*. Y éstas son previas a las acciones políticas.

Para la medición de esta variable, siguiendo a Amorim Neto (2014) se utiliza la variable binaria que detecta la existencia o no del contexto de Guerra Fría, computándose valor 1 en caso de lo primera y 0 en lo segundo. Esta decisión responde a la idea de que los líderes de los bloques occidental y oriental encuentran en el contexto de Guerra Fría un especial

⁶ *The Observatory of Economic Complexity* disponible en <https://atlas.media.mit.edu/en/>

interés para influir en las decisiones tanto de política nacional como de política exterior de los demás estados (Amorim Neto 2014, p.147). Sin embargo, los autores plantean que una mayor intensidad en la intención de estos estados en el alineamiento de los demás puede tener efectos, *a priori*, impredecibles.

La hipótesis que se maneja en relación a esta variable argumenta que la convergencia con Estados Unidos debería ser mayor durante el período de Guerra Fría dado que el hegemon regional demanda mayor alineamiento con su política exterior por parte de los estados dentro de su área de influencia.

5.3.4 La ideología del presidente

Por último, se selecciona la ideología del presidente como única variable doméstica utilizada a los efectos de control. El diseño de la variable y su medición están basados en los aportes de Guedes, Lujan, Kardjian (2011) *Presidentes, partidos e ideología en Uruguay (1920-2009)*.

La posición ideológica de los presidentes fue medida a través de la percepción de académicos y se utiliza la escala izquierda-derecha de acuerdo con estudios previos en la materia como el de Huber e Inglehart (1995), Knusten (1998), Ray (1999) y Benoit y Wiesehomeier (2008).

Se analiza el posicionamiento ideológico de presidentes y partidos políticos, y se hace en función al eje continuo de competencia izquierda-derecha, medida clásica y estándar que permite el estudio comparado. La misma presenta siete puntos dentro del espectro, siendo 1 la “*extrema izquierda*”, el 2 la “*izquierda*”, el 3 la “*centro-izquierda*”, el 4 el centro puro del espectro ideológico, el 5 la “*centroderecha*”, el 6 la “*derecha*”, y el 7 la “*extrema derecha*” (Ibídime, p.12).

La investigación abarca los años 1920-2009 y se estudia el posicionamiento ideológico de los presidentes de cada partido político en ese período así también como el posicionamiento del propio partido. Para ubicar a los presidentes y partidos, los académicos consultados debieron, en primer lugar, volcar su propia percepción sobre éstos en la escala de acuerdo a ideología, y en segundo lugar ubicarlos respecto a dos dimensiones de políticas: fiscal y social. En la dimensión fiscal, 1 representa una política

contractiva (se entiende una política fiscal que promueve el control estricto de la base monetaria, aún a expensas del nivel de actividad) y 7 expansiva (una política fiscal que tienda al aumento de la base monetaria, aún a expensas de mayores niveles de inflación). En la dimensión social, contractiva implica la ausencia del estado o bien una cobertura estatal mínima, mientras expansiva implica una amplia propensión del estado a dar cobertura en programas sociales.

La investigación no incluye el análisis de personas en el rol dictatorial durante la dictadura cívico-militar en Uruguay, que cubre un período de años no despreciable entre 1973 y 1985. En el presente trabajo se le adjudicará el punto 7 de la escala, extrema derecha, en virtud de los elementos presentados.

La hipótesis que se maneja aboca por mayor convergencia a medida que el posicionamiento ideológico del presidente es más cercano a la derecha, mientras que con presidentes cuyo posicionamiento ideológico se encuentra hacia la izquierda la convergencia respecto a Estados Unidos disminuiría.

6. Análisis

En el presente apartado, se propone la realización los tres objetivos específicos de la investigación. Para ello, se dispondrá el capítulo de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta la extensión de los datos conocidos para la variable dependiente. De acuerdo con el primer objetivo de la investigación se presentan los datos para la convergencia de las votaciones entre Uruguay y Estados Unidos hasta 2010.

En segundo lugar, se desarrolla brevemente y se exponen los datos obtenidos a través de los indicadores para las variables independientes. A su vez, se hace hincapié en las hipótesis anticipadas sobre las relaciones esperadas con la variable dependiente.

Por último, se presenta y analiza el modelo elegido para estudiar dichas relaciones entre la variable dependiente y las variables independientes. A través de este, se podrá identificar cuáles tienen capacidad para explicar la convergencia de la orientación de la política exterior de Uruguay y Estados Unidos en el período seleccionado.

6.1 La convergencia de las votaciones

El primer objetivo planteado en esta investigación es la extensión de los datos conocidos sobre la convergencia de las votaciones de Estados Unidos y Uruguay en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el trabajo de Leoni (2017) se llega a conocer la precipitada tendencia a la baja de la convergencia desde 1946 hasta 1985. De acuerdo con los elementos planteados en el capítulo previo, fue posible completar los mismos hasta el año 2010.

Figura 1. Convergencia de votaciones Uruguay - EEUU en la Asamblea General de las Naciones Unidas entre 1946 y 2010



Elaboración propia con datos de Warntjen, Andreas (2016). "United National General Assembly Voting, 1946-2013", doi:10.7910/DVN/7UBUUI, Harvard Dataverse, V2 y Leoni, L (2017) La política exterior uruguaya y el relacionamiento con Estados Unidos (1946-1985). Un análisis desde las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas (p. 21).

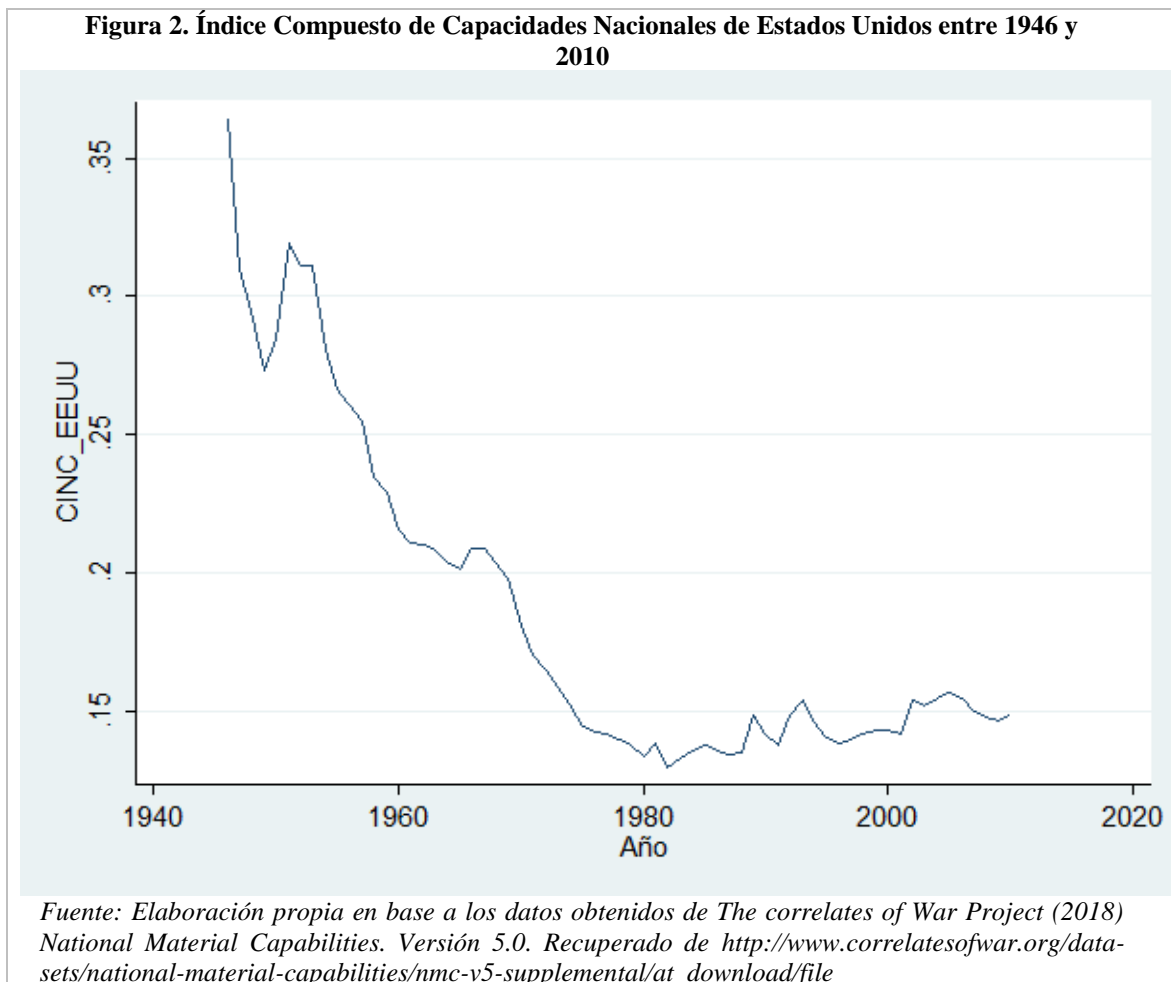
En primer lugar, al analizar la totalidad de las votaciones realizadas en cada año es visible la tendencia sostenida a la divergencia en el período. No obstante, esta tendencia se revierte de manera moderada por un breve lapso de años y es posible distinguir un crecimiento en la convergencia en la década de los 90. Sin embargo, estos valores son siempre menores a los fuertes picos de convergencia que se ven al comienzo. Se parte en 1946 de un punto cercano a la máxima convergencia (0.85 y 0.92 en 1946 y 1947 respectivamente) y se llega al final del período con cifras cercanas a ninguna convergencia (con una convergencia por debajo de 0.2 a partir del 2000 hasta 2010 inclusive).

6.2 La capacidad nacional de Estados Unidos

La principal variable que surge de los aportes de la teoría neorrealista es la posición de los Estados en la jerarquía internacional y de acuerdo a los elementos teóricos establecidos, ésta se medirá en relación a la capacidad nacional de los Estados. El indicador para esta variable

es el Índice Compuesto de Capacidad Nacional o CINC. El mismo es calculado en forma porcentual tomando en cuenta seis atributos: población total del Estado, población urbana, producción anual de hierro y acero, consumo anual de energía, gasto militar anual total y gasto militar anual en personal.

La siguiente gráfica exhibe los valores del Índice Compuesto de Capacidad Nacional para Estados Unidos entre 1945-2010.



Los mayores niveles de CINC se detectan al comienzo del período, en constante descenso hasta la década de los 80, en donde comienza una etapa de crecimiento. Hasta 2010, el crecimiento persiste, pero no sin altibajos. Sin embargo, los momentos de CINC más elevado entre 2000 y 2010 (2005, 2006, 2004 respectivamente) son casi dos veces y media más bajos

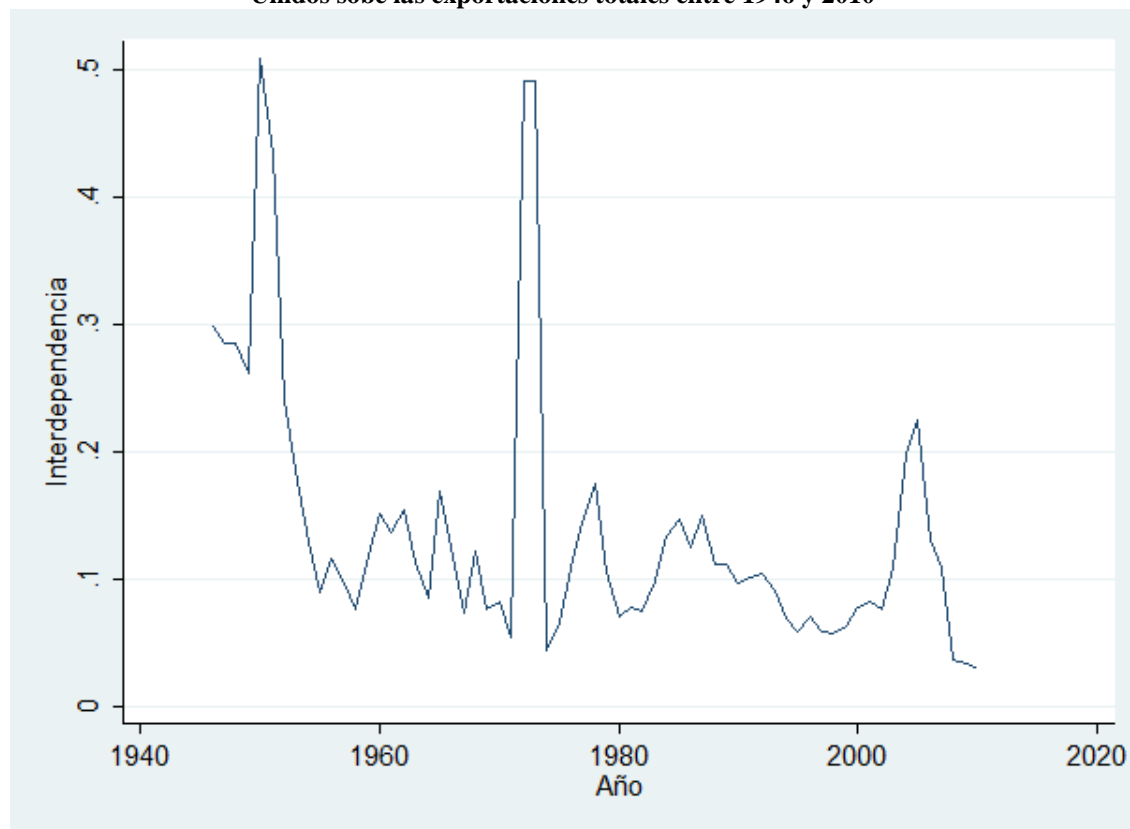
que al comienzo del período. En 2010, el CINC es mayor respecto a años anteriores, aunque no supera los picos mencionados

La relación causal esperada sostiene que a menor capacidad nacional de Estados Unidos (en porcentaje mundial), menor convergencia de voto. El razonamiento detrás de esta hipótesis explica que, a menor capacidad nacional de Estados Unidos, los Estados latinoamericanos poseen mayor autonomía para decidir sobre la orientación de su política exterior (Amorim Neto y Malamud 2015). Los Estados latinoamericanos, principalmente, responderían a esta lógica por la marcada presencia de Estados Unidos en la esfera de su accionar en política exterior en arenas internacionales como la Organización de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos. Por lo tanto, es esperable que a menor capacidad nacional estadounidense, Uruguay no acompañara las decisiones de Estados Unidos en la Asamblea General.

6.3 La dependencia comercial

La primera variable que surge de la teoría liberal mide la dependencia comercial uruguaya respecto de Estados Unidos. Para ello, se recurre al cálculo de las exportaciones a Estados Unidos en relación a las exportaciones totales anuales entre 1946 y 2010. A través de la recolección de datos secundarios, se obtuvieron las cifras que se muestran a continuación en forma gráfica.

Figura 3. Dependencia comercial anual medida por las exportaciones uruguayas a Estados Unidos sobre las exportaciones totales entre 1946 y 2010



Fuente: elaboración propia en base a la recolección de datos secundarios.

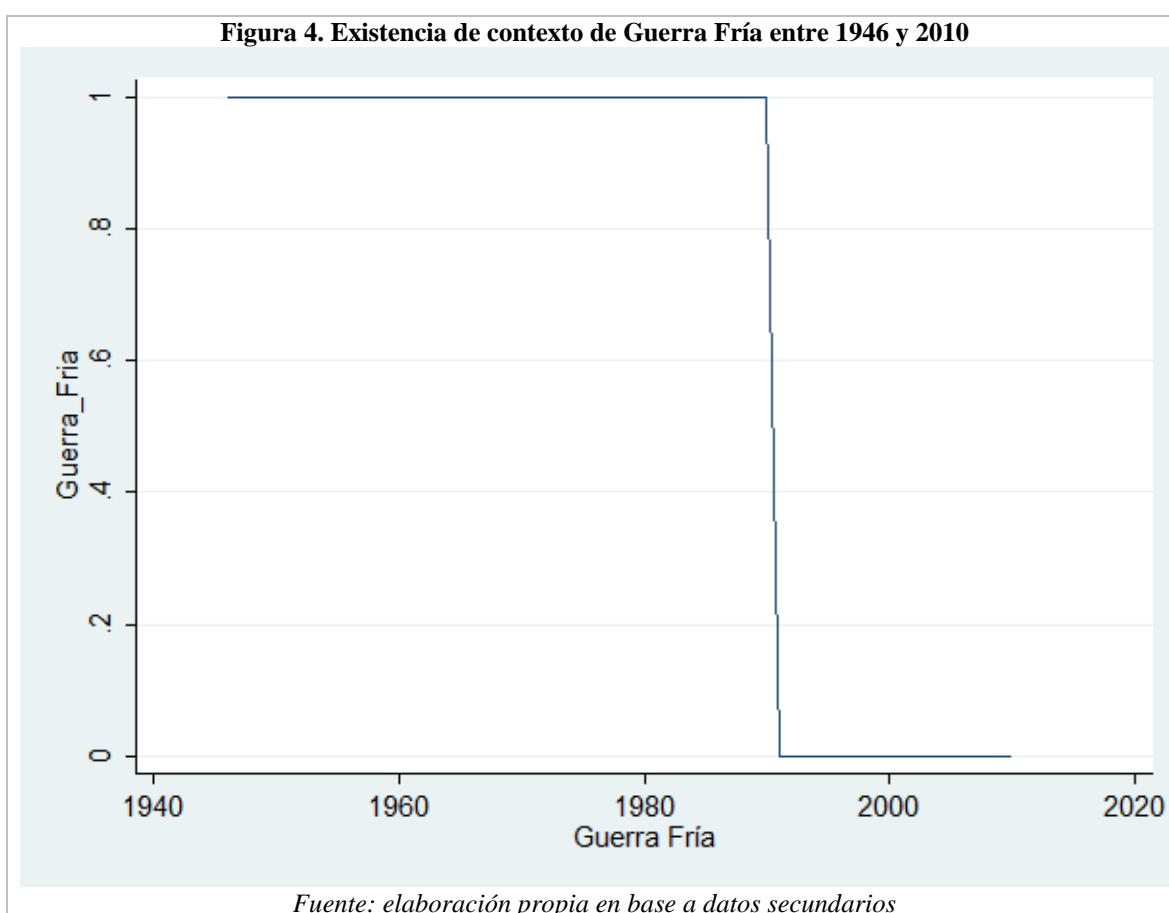
Los datos obtenidos no muestran claras constantes ni tendencias específicas a lo largo del período. Los datos son dispares y se destacan tres momentos de alta dependencia con precipitado crecimiento y rápida disminución en 1950-1951, 1975 y 2004-2006. Estos picos son atípicos en el período estudiado y superan exponencialmente a los computados en los demás años.

Siguiendo a Amorim Neto y Malamud (2015), en el estudio de esta variable se espera una relación directa, para que a mayor dependencia comercial, la convergencia de voto sea mayor (2015, p. 4). De acuerdo a los elementos teóricos presentados, esta hipótesis responde a las restricciones a la autonomía que presenta la fuerte dependencia comercial de un país respecto de otro. Un estado se ve más restringido en sus decisiones en la arena política en organismos multilaterales de temas variados como es la Asamblea General de Naciones Unidas cuando su realidad económica-comercial se ve fuertemente vinculada a

una economía en particular. Esto se debe a que es más costoso para ese estado, en términos de los efectos recíprocos que generan las relaciones de dependencia asimétrica.

6.4 La Guerra Fría

De acuerdo con lo planteado en el capítulo previo, esta es una variable cuyo diseño y medición se distingue de las demás. La misma adopta una forma binaria para reflejar la presencia o inexistencia del contexto de Guerra Fría. Se asigna el valor 1 para los años de Guerra Fría, es decir desde el comienzo del período estudiado hasta 1989, y 0 para el resto del período.



La presencia de Guerra Fría se utiliza como indicador de la intención de Estados Unidos de influir más fuertemente en las decisiones de los países de su zona de influencia durante este conflicto. En este caso, se busca identificar la preferencia de Estados Unidos que busca afectar las decisiones de otros estados, entre ellos Uruguay, para que acompañen sus

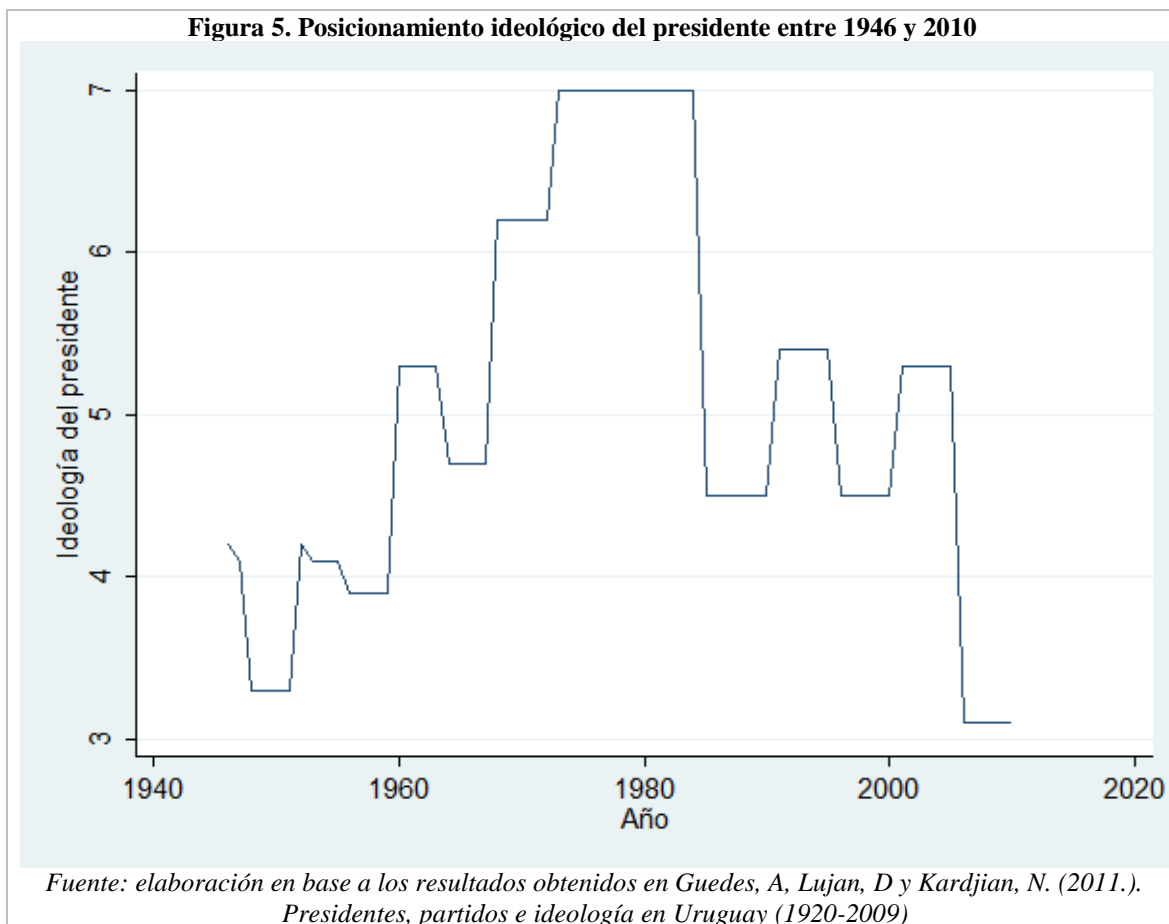
decisiones en arenas simbólicamente significativas y que respondan a una actuación en “bloque”.

Se espera que Estados Unidos, como hegemón regional y líder del bloque occidental, demandara mayor alineamiento durante el competitivo contexto de Guerra Fría, especialmente por parte de sus aliados y países en su zona de influencia, y por ende la convergencia tendiera a aumentar. Una vez concluido el conflicto y con la implosión de la Unión Soviética, se podría prever una distensión en las exigencias estadounidenses y una mayor capacidad de los estados para alejarse autónomamente de la política exterior de Estados Unidos. En este sentido, se plantea un condicionamiento a la autonomía a través de las preferencias de un tercer estado.

6.5 Posición ideológica del presidente

Esta variable doméstica de control utiliza como indicador un eje horizontal de siete puntos que dan cuenta de los posibles posicionamientos ideológicos de presidentes y partidos: 1 la “*extrema izquierda*”, el 2 la “*izquierda*”, el 3 la “*centro-izquierda*”, el 4 el centro puro del espectro ideológico, el 5 la “*centroderecha*”, el 6 la “*derecha*”, y el 7 la “*extrema derecha*”.

El siguiente gráfico fue elaborado en base a los datos obtenidos en Guedes, A, Lujan, D y Kardjian, N. (2011). *Presidentes, partidos e ideología en Uruguay (1920-2009)*. Adicionalmente, se adjudica al período de dictadura el valor 7, extrema derecha, el cual está excluido del estudio mencionado.



La relación esperada respecto a esta variable es mayor convergencia en la orientación de la política exterior uruguaya y estadounidense cuanto más a la derecha se encuentre posicionado el presidente uruguayo del momento y, de igual forma, menor convergencia cuanto más a la izquierda se encuentre posicionado dicho presidente. De acuerdo con la historia latinoamericana, los partidos políticos de izquierda son los que se encuentran más motivados a cambiar el *statu quo* en su relación con Estados Unidos. Debido al gran contenido simbólico que pueden tener las acciones en política exterior, es una de las áreas en las que pueden tomarse acciones para demostrar posicionamientos o posturas internas en contra o a favor de determinados actores (Amorim Neto y Malamud 2015, p. 4). A su vez, de acuerdo a los planteos teóricos de López Burian y Silva (2015), son bien distintas las ideas programáticas en política exterior de acuerdo con el posicionamiento ideológico en áreas como la inserción comercial internacional, el tipo de relaciones exteriores buscadas, el foco territorial de la integración económica, posición respecto a acuerdos de libre comercio y asuntos que

conciernen a la estructura del sistema multilateral de comercio en su totalidad y a fenómenos internacionales como la globalización y estrategias a futuro. Por lo tanto, serían esperables movimientos en política exterior de acuerdo con la posición ideológica de los presidentes y partidos en el poder.

6.6 Los determinantes de la convergencia: el modelo

El objetivo principal de esta investigación es comprobar cuáles son los elementos que influyen en la convergencia de las votaciones de Uruguay y Estados Unidos para de esa forma identificar cuáles son los determinantes de la orientación de la política exterior uruguaya respecto a Estados Unidos en el período determinado. Es decir, esta investigación de tipo explicativa busca definir si existen relaciones causales entre las variables independientes y la variable dependiente y en qué medida estos factores ofrecen una explicación de la orientación de la política exterior. Los determinantes, si dan cuenta de una relación explicativa, pueden a su vez, servir de elemento para el análisis de los posibles cursos futuros de la orientación de la política exterior uruguaya.

Una vez definidas las variables independientes en su contenido teórico y habiendo presentado los datos recabados a través de los indicadores operacionales, es posible desarrollar el modelo que comprobará las hipótesis y demostrará la capacidad explicativa o la ineficacia de las variables seleccionadas.

El modelo elegido es un Modelo de Regresión para análisis de series temporales usando un modelo OLS (mínimos cuadrados ordinarios) con *Newey-West standard errors*. Esta decisión sigue aquella de Amorim Neto y Malamud (2015) que se aparta del modelo utilizado previamente en Amorim Neto (2011). En este primer trabajo, se utilizó un modelo Tobit, modelo que asume normalidad y homocedasticidad, es decir errores comunes y constantes. Fue sustituido en su colaboración con Malamud para poder incorporar correcciones de heterocedasticidad (varianza inconstante) y correlaciones de las variables en el modelo (Amorim Neto y Malamud 2015, p. 23).

Figura 6. Determinantes de la convergencia en las votaciones en la AGNU entre Uruguay y Estados Unidos (1946-2010)	
CINC EEUU	3.807467*** (0.47625)
Interdependencia asimétrica	-0.1405518 0.18114
Guerra Fría	0.0841276* (0.0402)
Ideología del presidente	0.0228767 (.01594)
Constante	-.4514998 (0.1259601)
Observaciones	65

* p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01.
Se reportan efectos marginales medios y errores estándar entre paréntesis

Del gráfico se desprenden las siguientes observaciones. Los únicos dos factores de los cuatro seleccionados que influyen en el grado de convergencia de las votaciones son la capacidad nacional de Estados Unidos y la existencia de la Guerra Fría. Sin embargo, éstos no poseen la misma capacidad explicativa. Por otro lado, la interdependencia asimétrica y la ideología del presidente son factores que en nada explican el comportamiento de Uruguay en política exterior en su relación con Estados Unidos.

En primer lugar, el determinante con mayor incidencia en el grado de convergencia es la capacidad nacional de Estados Unidos. A mayor capacidad nacional de Estados Unidos, es decir, cuanto más alto esté en la jerarquía internacional en función de una concepción de poder clásica, mayor será la convergencia de voto entendida como mayor alineamiento por parte de Uruguay. Por el contrario, a medida que el poder nacional de Estados Unidos disminuye, como podemos ver en el período estudiado, menor es la convergencia de voto.

Las variaciones de poder de Estados Unidos, entendido como capacidad nacional expresado en porcentaje mundial, afectan la autonomía con la que Uruguay se comporta en la arena internacional. Cuando Estados Unidos posee mayor poder, Uruguay ve restringida su autonomía en tanto su capacidad para elegir el curso de sus acciones en política exterior. Siguiendo la definición de autonomía presentada de Vigevani y Cepaluni (2011), disminuye su condición para diseñar y llevar a cabo su política exterior sin restricciones por parte de los agentes más poderosos, léase Estados Unidos.

De acuerdo con los resultados del modelo, este impacto de las variaciones del poder estadounidense influye de manera directa sobre la convergencia de voto y lo hace por encima de todas las demás variables consideradas. Es el factor y la teoría neorrealista los que proveen los elementos para explicar la realidad.

La Guerra Fría, identificando a través de ella la preferencia de otros estados de influir en las decisiones de Uruguay, explica en menor medida la convergencia, pero no resulta un determinante de peso.

Por otro lado, la teoría de la interdependencia compleja a través del estudio de la interdependencia asimétrica, es decir el peso de los lazos comerciales con Estados Unidos, tampoco logran explicar las decisiones en política exterior. Es posible interpretar, que los costos asociados para Uruguay de las relaciones recíprocas y claramente asimétricas que mantiene con Estados Unidos, no le significan una limitación a su autonomía. Al analizar los datos de la convergencia en relación a la dependencia comercial, son visibles períodos (por ejemplo, a partir del 2000) en donde aumenta significativamente la dependencia comercial mientras que disminuye la convergencia de voto. Puede por lo tanto señalarse que las transacciones involucradas reflejan un punto más cercano a la simetría, alejándose de la dependencia.

Los hallazgos del modelo sobre la variable de control doméstica resultan por no explicativos tan reveladores como los resultados positivos. La variable ideología del presidente demuestra no tener influencia en la orientación de la política exterior uruguaya en su relación con Estados Unidos. Es decir, que los marcos ideacionales de los integrantes del ejecutivo no han hecho cambiar ni han modificado la orientación de la política exterior del país en el período estudiado. Debe notarse que en Uruguay es la figura del presidente quien tiene como atribución la selección de Ministros del Servicio Exterior y Embajadores.

A su vez, es de valor notar que el período estudiado incluye presidentes y partidos que ocupan posiciones muy diversas dentro del espectro ideológico. Son detectables las posiciones más a la derecha (durante el período dictatorial y Bordaberry) hasta una posición de centro izquierda, que es lo más bajo computado en el período con el primer gobierno del Frente Amplio, además de todas las posiciones intermedias de la mano de los presidentes restantes. Estas variaciones en la posición ideológica del presidente no tuvieron repercusiones en la

orientación de la política exterior respecto de Estados Unidos, a pesar de las diferencias en las ideas programáticas.

Al analizar los resultados desde una óptica neorrealista y en clave de autonomía se esclarece por qué elementos domésticos no se presentan como determinantes y cuál es la lógica que refuta las hipótesis planteadas al comienzo de la investigación. El modelo presenta como factor determinante a un factor sistémico y teóricamente neorrealista, es decir, que son las características del sistema las que moldean, y por ende restringen la autonomía del país en su política exterior. Así también, son los elementos clásicos del *hard power* (poderío militar y económico desde una estrategia de coerción) los que asumen un rol definitivo. El principal determinante es una característica de uno de los actores externos claves, si no el más importante en el plano internacional en los últimos setenta años.

7. Conclusiones

A partir del análisis de datos realizado, puede extraerse una serie de conclusiones y preguntas en torno a los determinantes de la orientación de la política exterior uruguaya en relación con Estados Unidos. Tal como demostró el análisis de la convergencia de voto de ambos países en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, existe una tendencia a la divergencia en el período analizado.

Los factores que demuestran ser de mayor peso en las variaciones de la orientación de la política exterior uruguaya son la posición en la jerarquía internacional de Estados Unidos y la existencia de una preferencia de Estados Unidos en influir en dicha orientación. Cabe destacar que el segundo factor mencionado demostró ser menos determinante en relación con el primero. Por lo tanto, el posicionamiento de Estados Unidos es el elemento de mayor peso a la hora de la toma de decisiones, en tanto es posible actuar con mayor autonomía a medida que Estados Unidos computa un menor nivel de poder relativo. Tal como sostienen los postulados neorrealistas, los datos que arroja el modelo asientan que es el poder entendido como poderío militar y económico, el condicionamiento más importante para la orientación de la política exterior uruguaya. Los condicionamientos internos y otros factores no clásicos son relegados a un segundo plano en la toma de decisiones

A la luz de la teoría de la autonomía puede concluirse que a medida que se deteriora el posicionamiento internacional de Estados Unidos, queda espacio para el diseño de una política exterior alejada de restricciones impuestas por éste, es decir, que cede espacio a una dirección más autónoma de la propia política exterior.

Al estudiar estos dos determinantes, podría indagarse en una posible relación entre ellos al establecer que el deterioro del posicionamiento de Estados Unidos representaría a su vez una limitante a su preferencia por influir en otros Estados. La capacidad nacional es un elemento que se configura de mayor peso y su pérdida podría constatarse como una limitante ante su intención o no de influir. En el caso particular, ambos determinantes comparten una tendencia a la baja durante el período, pero podría plantearse la pregunta de qué efecto podría tener un Estados Unidos con preferencias específicas respecto de la actuación de terceros pero sin un alto nivel de CINC. En principio, de acuerdo con el estudio realizado, la variable neorrealista

prevalecería sobre la liberal. Lamentablemente el modelo utilizado no permite observar la interacción entre variables independientes, la cual podría existir.

Por otro lado, la dependencia comercial y la ideología del presidente demostraron no ser factores relevantes para la variación de la variable dependiente en el período estudiado. La dependencia comercial muestra incluso por momentos funcionar de manera inversa a la tendencia de la convergencia de voto refutando así la hipótesis esperada.

La ideología del presidente de turno uruguayo también se mostró como una variable no determinante en este trabajo. La ideología del presidente y las diferentes ideas programáticas detectables entre los diferentes presidentes uruguayos del período no demuestra interferir en la orientación de la política exterior uruguaya. Por lo tanto, la hipótesis desarrollada en este trabajo de investigación no logra ser probada ya que la inclinación de los gobernantes a la izquierda o derecha del espectro no impacta directamente en la política exterior. No obstante, es importante no desechar esta variable y considerar su posible relevancia, dado que ésta obtiene una importancia relativa al involucrar distintas combinaciones de variables. Sin embargo, a la luz de la presente investigación, la variable de control reveló que la figura del presidente y la ideología que lo respalda quedan como factores relegados frente a elementos teóricos neorrealistas. Contrario a los planteos más intuitivos, en Uruguay el peso de tener un presidente considerado de extrema derecha o un presidente de centro izquierda no lograría en principio tener el impacto esperado en la dirección de la política exterior.

En conclusión, el principal determinante de la política exterior uruguaya es un elemento que está fuera de la órbita de lo que Uruguay como actor internacional, sus políticos, la sociedad civil o cualquier otro interesado pueda manipular, a diferencia de otros factores internos como el presidente y partido de gobierno electo o los vínculos comerciales. El poder de Estados Unidos y sus variaciones es un elemento externo que no es posible afectar, lo que lo hace tan determinante como inalterable. La pregunta que sigue bajo esta afirmación, que propone una concepción del mundo bajo una mirada neorrealista, es qué tan autónomo es o puede ser Uruguay en la conducción de su política exterior cuando es la organización del propio sistema internacional el que lo condiciona.

En este sentido, la concepción de la autonomía por la que se opte, es decir una autonomía entendida como capacidad de negociación o capacidad de decisión, es nuevamente un factor

clave. De ella se valdrá la evaluación del grado de autonomía alcanzado y el deseable para el país, así como las estrategias posibles y necesarias para lograrlo.

8. Bibliografía

- Amorim Neto, O. (2014) *De Dutra a Lula: La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Amorim Neto, O. y 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, 1-27. doi:10.1111/j.1548-2456.2015.00286.x
- Bertino, A. (2013). Octavio AMORIM NETO. De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira. *América Latina Hoy*, 65, 220-221. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/viewFile/11448/11866>
- Gardini, G. (2011). Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. En G. Gardini et al (Eds.) *Latin American Foreign Policies* (pp. 13-33) Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan US
- Guedes, A., Lujan, D. y Kardjian, N. (2011). Presidentes, partidos e ideología en Uruguay (1920-2009). (DOL (Documento On-line) / FCS-CP; 01/11). UR. FCS-DCP.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), p. 91-130. doi:10.5354/0719-3769.2011.16458
- Keohane, R., Nye, J. (1988). La Interdependencia en La Política Mundial. En Keohane, R., Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia* (p 15 -38). Buenos Aires: GEL. Recuperado de https://kupdf.net/download/keohane-r-nye-j-poder-e-interdependencia-capitulo-1-la-interdependencia-en-la-politica-mundial-gel-buenos-aires-1988-p-15-38_5997c6a8dc0d605675300d1c_pdf
- Keohane, R., Nye, J. (1988). Realismo e interdependencia compleja. En Keohane, R., Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia* (p 39 - 57). Buenos Aires, Argentina: GEL. Recuperado de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/02.pdf>
- Keohane, R., Nye, J. (2001). *Power and interdependence*. Nueva York, Estados Unidos: Longman

- Leoni, L. (2017). *La política exterior uruguaya y el relacionamiento con Estados Unidos (1946-1985): Un análisis desde las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas* (Tesis de grado). Universidad de la República, Montevideo.
- López Burian, Camilo (2018). *Explicando la autonomía y la dependencia. La relación Uruguay – EEUU (1946-2017) explicada mediante modelizaciones estadísticas con variables sistémicas y domésticas*. Universidad de la República, Montevideo.
- López Burian, C. y Silva, R. (2015.). El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(2), 67-84. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/123456789/7053>
- Míguez, M. C. y Deciancio, M. (2016). La internacionalización de la teoría de las Relaciones Internacionales en la Argentina. Los híbridos teóricos y su clasificación. *Papeles de Trabajo*, 10 (18), pp. 169-192.
- Mingst, K. (2007). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México, D.F., México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas, Venezuela: Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (Ed.). (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Argentina: GEL.
- Russell, Roberto y Tokatlián, Juan (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual
- Singer, J. (1987). *Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985*. *International Interactions*, 14, 115-32.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2011) *A política externa brasileira. A busca da autonomia, de Sarney a Lula*. San Pablo, Brasil: Editora UNESP.