

La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe*

The Populist Strategy in Foreign Policy of President Álvaro Uribe

*Eduardo Pastrana Buelvas***

*Diego Vera Piñeros****

Recibido: 08/06/11

Aprobado evaluador interno: 10/08/11

Aprobado evaluador externo: 2/08/11

Resumen

El artículo aborda, desde una perspectiva interdisciplinaria, la forma en que Álvaro Uribe (presidente de Colombia 2002-2010) instrumentalizó la política exterior en un contexto de estrategia populista. En este orden de ideas, formulamos un marco interpretativo con los enunciados y conceptos de los enfoques con los que se han estudiado los fenómenos tanto del populismo clásico como los del llamado neopopulismo en América Latina. Luego, establecemos un puente entre dichos aportes teóricos y los del constructivismo en la disciplina de las relaciones internacionales. Seguidamente, destacamos a la política exterior como una de las políticas

Abstract

This article analyzes from an interdisciplinary perspective how President Álvaro Uribe (Colombian President 2002 – 2010) instrumentalized foreign policy in the framework of a populist strategy. We first formulate an interpretative frame which includes the claims and concepts of the approaches applied to the study of both the classical and the so-called neopopulist phenomena in Latin America. Secondly, we establish a link between these theoretical approaches and those of constructivism of the discipline of international relations. Then, we illustrate how foreign policy is one of most effective of the symbolic policies in providing a stage for the actions of

* Artículo de revisión.

** Profesor asociado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, en donde es Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y editor de la revista *Papel Político*. Consultor de las fundaciones Konrad-Adenauer (KAS) y Friedrich-Ebert (FESCOL) de Colombia. Es Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig y profesor visitante de la misma universidad. Correo electrónico: epastrana@javeriana.edu.co.

*** Político de la Universidad Javeriana, miembro del Gicpoderi y profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Correo electrónico: bogotaku@hotmail.com.

simbólicas más efectivas para escenificar las acciones de un líder carismático. A continuación, proponemos un modelo cualitativo que sirva para identificar los elementos de la estrategia populista en la acción exterior, compuesto de medios, fines y estrategias domésticas y externas para la interpretación del caso concreto. Finalmente, procedemos con dichas herramientas teóricas a interpretar la estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe.

Palabras clave:

Política exterior, populismo, estrategia populista, constructivismo, Álvaro Uribe.

Palabras clave descriptor:

Política exterior, populismo, Ciencia política.

a charismatic leader. This is followed by the proposal of a qualitative model to identify the elements of the populist strategy in foreign policy, consisting of the forms, objectives and domestic and external strategies for the interpretation of this concrete example. Finally we continue with those theoretical tools to interpret the concrete populist strategy of the external policy of Álvaro Uribe.

Key Words:

Foreign Policy; Populism; Populist Strategy, Constructivism, Álvaro Uribe.

Keywords plus:

Foreign policy, Populism, Political science.

Introducción

Los nuevos populismos, término con el que se tratan de definir los rasgos típicos de muchos gobiernos latinoamericanos de las últimas dos décadas, han tenido impacto directo en el campo de la política exterior de los países de la región y sobre los procesos de integración al debilitar las racionalidades y estructuras comunitarias, oponiendo proyectos múltiples de cohesión superficial y desestructurada que giran en torno a apuestas y posiciones coyunturales. Estas prácticas se desprenden de una exacerbación del supuesto interés nacional y de la rigidez de los programas y metas personales, además de la preponderancia de las ambiciones electorales y de prestigio regional. Actualmente, el rol presidencial de “jefe de Estado” tiende a confundirse e instrumentalizarse en detrimento de una diplomacia multilateralista, asociativa y democrática.

Sería analíticamente útil definir las características principales de lo que podría denominarse la “diplomacia populista” o el esfuerzo de los gobiernos de corte populista por ganarse el favor y la opinión pública exterior para legitimar ante la comunidad internacional las prácticas gubernamentales desinstitucionalizantes y anticonstitucionales, lesivas de los derechos humanos y contrarias al derecho internacional público para reforzar, al mismo tiempo, su buena imagen doméstica y legitimidad interna. Sin embargo, en este trabajo, apuntaremos a describir y ampliar solo algunas de ellas.

En este texto, se busca tender puentes entre el constructivismo reflexivo para el análisis de las relaciones internacionales y algunos conceptos centrales del debate populista aplicado al nuevo contexto latinoamericano, en el que convergen ideologías o pretensiones ideológicas de “izquierda” por parte de gobiernos como el venezolano, el ecuatoriano y el boliviano, en tanto fuentes de identificación política antagónica frente a alineaciones ideológicas más de derecha, como la que se fortaleció entre Estados Unidos y Colombia durante el periodo presidencial de Álvaro Uribe, gracias a la cooperación política contraterrorista y antidrogas.

El artículo se desarrollará en dos grandes partes. En primer lugar, se elaborará un marco interpretativo que combinará elementos afines al debate conceptual del populismo con herramientas del constructivismo clásico y modos políticos de operación rescatados de la observación intuitiva del estilo de gobierno y de conducción de las relaciones exteriores en Colombia en el periodo 2006-2010. El objetivo es empezar a edificar una base analítica para vincular el estudio de las características endógenas del populismo latinoamericano con sus productos y efectos respectivos para la configuración de una política exterior populista. En segundo lugar, se procederá a realizar una caracterización global del régimen de Álvaro Uribe en Colombia, resaltando sus elementos populistas y la desinstitucionalización consecuente de sus aparatos y lógicas de política exterior. Se intentará brindar una explicación teórica y reflexiva respecto al deterioro creciente de las relaciones de Colombia con sus vecinos y la dimensión interméstica (factores externos e internos) de dicha estrategia populista.

Marco interpretativo

El constructivismo permite retomar el papel de las ideas, valores e identidades en la configuración de referentes discursivos, simbólicos e ideológicos que aprovechan los liderazgos populistas para aglutinar el consenso, legitimar la personalización del poder público y desviar la atención hacia enemigos o problemas internos y externos muchas veces difusos o ambiguos (González, 2006, pp. 165-169; Pastrana y Vera, 2008, pp. 244-245; Ellner, 2004, pp. 28-29). Para una perspectiva constructivista, es de alta utilidad reconocer que el *populismo*, en sentido amplio, podría estar más referido a un estilo personalista, mediático y desinstitucionalizante de liderazgo nacional que a una categoría ideológica cerrada, es decir, puede estar soportado en discursos tanto de “derecha” como de “izquierda” (Laclau, 2006, p. 60; Laclau, 1980, pp. 113-115; Maihold, 2009, p. 11; Ballén, 2010, pp. 133-138; Canovan, 2002, pp. 29-30), pero reviste una serie de prácticas concretas que se pueden identificar y que tienen claras repercusiones internacionales, como el intento de configurar sistemas de relaciones “antiimperialistas” o “antiterroristas”, basados en una cooperación muy básica soportada en intereses corporativos exacerbados, el discurso polarizante y la manipulación política de los conflictos diplomáticos (Márquez, 2008, pp. 213-215; Laclau, 2005, pp. 125-130; de la Torre, 2005, pp. 76-80).

Aproximación a los conceptos populismo y nuevos populismos

El populismo es uno de los conceptos teóricos de mayor utilización universal, con el que se ha intentado explicar o comprender una amplia gama de fenómenos políticos que han emergido periódicamente desde la segunda mitad del siglo *xix* hasta el presente (Mackinon y Petrone, 1998, pp.15-55; Touraine, 1998, Hentschke, 2004, Vilas, 1988, pp. 323-328; Taggart, 2002, pp. 63-66). En este orden de ideas, gran parte de los estudios que han abordado la realidad política latinoamericana –a partir de los sucesos de comienzos del siglo *xx*– han hecho uso de dicha categoría desde distintas perspectivas de análisis (Mackinon y Petrone, 1998, pp. 20-37; Roberts, 1998, pp. 375-884; Burbano, 1998, pp. 9-24; González, 2007, pp. 75-104). Tradicionalmente, no suelen abordarse en tales estudios las relaciones internacionales de estos regímenes y suelen más bien abundar las miradas hacia adentro y el análisis comparado entre semejanzas de manejo interno económico y político. Esto, debido en buena medida a que el modelo populista clásico se enfocó en prácticas y referentes nacionales, en una realidad introspectiva y parroquialista de gobierno, que intentó marginarse de los flujos del sistema internacional y responder a los desafíos externos e internos, construyendo sistemas políticos asfixiantes y sistemas económicos volcados hacia adentro, con procesos centrados en el agente ejecutivo y que, en su momento, subsumieron al Estado, al mercado y a la sociedad, casi anulando sus dinámicas políticas, económicas y culturales autónomas (Viguera, 1993, pp. 54-57; Cardoso y Helwege, 1992, pp. 58-92). En algunas perspectivas de análisis en los

ochenta y noventa, más ligadas a la crítica al neoliberalismo, el populismo aparece como una estrategia de acondicionamiento del aparato productivo y etapa ligada al desarrollo industrial que favorece políticamente la acumulación de capital privado, legitimada por cierta distribución de ingresos hacia las clases subalternas y la ampliación aparente de las oportunidades de consumo, combinando mecanismos ideológicos y coercitivos para movilizar e integrar a las masas en la economía estatal (Vilas, 1988, pp. 324-325 y 341). Empero, y atendiendo a Weyland (2001), situar al populismo exclusivamente en el ámbito de las prácticas económicas puede hacer aparecer a distintos líderes económicamente reformistas y discrecionales en la asignación de recursos como “populistas”, dejando a un lado los productos concretos de las relaciones de poder y dominación que se suscitan. Más bien, hay que optar por una definición política derivada de la observación de la forma de competir y ejercer el poder, en la que el populismo se caracteriza por una concentración personal del poder que instrumentaliza la política económica y social, se enfrenta retóricamente a las élites, desafía el *status quo* –institucional–, edifica una distinción política esencialista de amigo-enemigo y ubica el momento de la oportunidad personal por encima del compromiso político o ideológico (Weyland, 2001, p. 11). Mientras que Roberts propone tratar al populismo por su carácter problemático como una categoría radial, “la cual está anclada en un caso prototípico que incorpora un conjunto de elementos o propiedades que hacen el núcleo del concepto. Las categorías secundarias (subtipos) son variantes del caso prototípico que comparten algunos (pero no todos) de sus atributos definitorios y no presentan una conexión necesaria entre sí” (1999, p. 381). En este contexto, deriva de las cuatro¹ perspectivas del populismo en la literatura latinoamericana una construcción sintética alrededor de cinco rasgos que, considera, constituyen el núcleo del concepto:

1. Un patrón personalista y paternalista, aunque no necesariamente carismático, del liderazgo político.
2. Una coalición política policlasista, heterogénea concentrada en los sectores subalternos de la sociedad.
3. Un proceso de movilización política de arriba hacia abajo, que pasa por alto las formas institucionalizadas de mediación o subordina a vínculos más directos entre el líder y las masas.

¹ Según este autor, se pueden identificar cuatro perspectivas sobre el populismo en la literatura latinoamericana: la sociológica, que destaca las coaliciones multclasistas de una etapa temprana de la industrialización; la económica, que identifica al populismo con la indisciplina fiscal y con un conjunto de políticas macroeconómicas de corte expansionista o redistributiva; la ideológica, que ubica el populismo en el plano de un discurso ideológico, y la política, que equipara al populismo con un patrón de movilización verticalista, sujeto a un liderazgo personalista que omite las formas de mediación política (Roberts, 1999, pp. 377-380).

4. Una ideología amorfa o ecléctica, caracterizada por un discurso que exalta los sectores subalternos o es antielitista y/o *atiestablishment*.
5. Un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas ampliamente difundidos con el fin de crear una base material para el apoyo del sector popular. (p. 381)

Sin embargo, el constructivismo ofrece herramientas de examen más flexibles para tratar de encuadrar en un contexto actual de apertura, globalización y cambio, elementos de matices claramente populistas en algunos gobiernos latinoamericanos, tanto por el tipo de medios implementados en el ejercicio personalista del poder como por sus fines o metas perseguidas. En un escenario actual de creciente interacción e interdependencia internacional, de realineamiento de las relaciones y de explosión de procesos de integración, favorecidos por la declinación de la hegemonía norteamericana de posguerra y la emergencia de nuevas comunidades políticas comerciales y de seguridad, puede hablarse de la aparición de un nuevo *populismo* (Hentschke, 2004, p. 70; Novaro, 1996, pp. 90-103; Vigera, 1993, p. 62; de la Torre, 2005, pp. 21-25). Este ya no puede hacerse inmune a las transformaciones políticas y estructurales del sistema internacional ni a la extensión global de una arquitectura de reglas e instituciones formales y no formales, de valores y principios de pretensiones universalizantes, tal como acontece con el libre comercio o con los derechos humanos. Antes bien, se vienen desarrollando formas de operación gubernamental, valores políticos, prácticas comunicativas y doctrinas sociales que, si bien avalan el caudillismo desde la figura presidencial, la conducción unipersonal del Estado, la erosión de los controles y contrapesos institucionales y el despliegue de estrategias legislativas antidemocráticas (Roberts, 1999, pp. 388-391), se ven obligadas a adherirse en alguna forma al discurso de los derechos humanos para reducir las presiones internas y de la comunidad internacional, al atarse a compromisos comerciales y esquemas de integración económica en un contexto, en el que las economías cerradas y marginadas no sobreviven, haciéndose, asimismo, fuertemente dependientes de los resultados electorales que los ratifican para autodefinirse como democracias formales, evitando la represión y la intervención internacional.

Puede tomarse, entonces, en sentido amplio, al populismo como un estado de orden de las cosas que favorece la concentración personal del poder político, el manejo discrecional de la economía (parcial), el uso políticamente rentista de la política social, el aglutinamiento político de la sociedad, la anulación o anestesiamiento de la oposición y la divergencia, además de buscar la unanimidad de la opinión y la justificación permanente de prácticas antiinstitucionales y contraconstitucionales (Edelman, 1976, p. 56; Ballen, 2010, pp. 73-75; Trejo, 2006, pp. 329-334). No es una dictadura *de facto* pero produce efectos aproximados en ciertas dimensiones y circunstancias, porque logra resaltar y legitimar el valor político del autoritarismo. Para examinar esto con más detalle, Arditi

(2004) se ocupa de describir las tres modalidades en las que el populismo “acompaña” o acosa a la democracia: el uso de modos de representación y participación parcialmente compatibles, pero no equivalentes a los pertenecientes a la democracia liberal, el uso de “nuevos protocolos” políticos que desafían el lenguaje intelectual y elitista y, en tercera instancia, la desconfianza y desapego hacia los procedimientos institucionales y legislativos, aunados a una interpretación personalista y discrecional de las normas del Estado de Derecho. En ese tercer momento, resalta el carácter despótico y peligroso del populismo, cuando se multiplican los conflictos entre el Ejecutivo y la judicatura y entre el mismo y otros poderes estatales, desatando acciones ejecutivas arbitrarias y violatorias que no logran restarle legitimidad ni apoyo popular gracias a la explotación política de los temores de la gente –mediante el nacionalismo o la xenofobia– y el uso de promesas demagógicas, dando, además, como resultado, la justificación de las acciones autoritarias como expresiones genuinas de la “voluntad popular” (Arditi, 2004, p. 98; McClintock, 1994, p. 308; Kenney, 1997, p. 231; de la Torre, 2005, pp. 114-118).

De este modo, puede apreciarse el tablero de las relaciones andinas como un choque entre populismos autoritarios de diverso tono ideológico y metas y roles internacionales diametralmente opuestos. ¿Por qué coincide un periodo histórico como este, de “giro a la izquierda”, en numerosos gobiernos latinoamericanos con la multiplicación de nuevos liderazgos populistas? Paramio (2006, p. 67) sugiere que las claves podrían estar en la inexistencia o gran debilidad de las opciones legítimas de izquierda, la crisis de los sistemas de representación nacionales y la existencia de grandes porciones de la sociedad excluidas de las dinámicas económicas, lo cual fomenta una alta decepción entre las clases medias y populares hacia las instituciones políticas convencionales. En el caso de Uribe, podría hablarse más de un populismo de derecha enfrentado con el populismo regional de “izquierda”, favorecido por una oportunidad personalista no referida a la aglutinación de las frustraciones económicas y sociales, sino más bien de las frustraciones generadas por la decepción nacional frente a los partidos políticos y la creciente sensación de inseguridad creada por el rápido empoderamiento de las FARC y las AUC desde mediados de los noventa (de la Torre, 2005, pp. 88-97).

Empero y *a priori*, puede exponerse que la raíz principal de la volatilidad, persistencia y oscilación (tiempos de calma relativa y tiempos de tensión bilateral) de los conflictos irresueltos entre Colombia y su vecino Venezuela no estriba tanto en la existencia de una brecha ideológica situada en el modelo de Estado (Estado democrático-liberal vs. Estado intervencionista o protosocialista), en el credo partidista mayoritario (Uribismo vs. Chavismo), ni en la visión regional (Plan Colombia magnificado en la región andina vs. Revolución Bolivariana Continental). Más bien, su fuente central radica en el hecho de que estas fracturas ideológicas coinciden con el encuentro y desencuentro entre modelos de gobierno de corte populista que aprendieron a sacar ventajas de la

orientación de su política exterior para fortalecer aún más su quehacer, simbolismo y legitimidad doméstica, una instrumentalización personal de la política exterior en la que las tensiones andinas se manejan de tal manera en que representen réditos políticos internos y prestigio o favorabilidad en la opinión política internacional (González, 2006, pp. 167-169; Pastrana, 2010b, pp. 52-56; Maihold, 2009, p.7).

La política exterior desde el constructivismo

Los Estados y sus líderes edifican la política exterior de acuerdo con sus intereses gubernamentales y los intereses corporativos del Estado (aunque estos no necesariamente coinciden) y actúan con base en estructuras de oportunidad, marcos de identidad (gubernamental/nacional/regional/multilateral), *capacidades* materiales, *prácticas* arraigadas y estructuras de *conocimiento compartido*. De acuerdo con Wendt (1995, pp. 3-4), las capacidades materiales de los Estados no dicen nada por sí mismas, sino se hacen relevantes para los demás actores de acuerdo con el significado que les otorguen, positivo o negativo. En cuanto a las prácticas políticas dominantes, dependen de una interpretación social del contexto, del significado que les atribuyan los actores y reflejan determinadas relaciones de poder, por lo que dependen del grado de legitimidad otorgado, de la receptividad que generen y de las formas de reproducción –oficiales e informales– que se introduzcan para darles continuidad (Klotz y Lynch, 2007, p. 9). Por el lado del conocimiento compartido, se trata de la información común utilizada por los actores para tomar sus decisiones, definir su identidad y ubicarse respecto a la identidad de los otros, incluyendo las expectativas y los entendimientos mutuos (Wendt, 1995, pp. 4-5). Dos estructuras sociales muy frecuentes creadas por el conocimiento compartido son los *dilemas de seguridad* (sistemas de desconfianza, intereses “egoístas” y actitudes altamente susceptibles) y las *comunidades de seguridad* (sistemas de mutua confianza para resolver dialógicamente las disputas y definir esquemas de defensa colectiva) (Wendt, 1995, p. 4). Estos tres factores –capacidades, prácticas y conocimiento compartido– propician la emergencia de estructuras sociales dentro de las cuales los actores asumen ciertos roles y se relacionan de cierta manera con todo el sistema. Un argumento sumamente útil resaltado por Wendt (1995, pp. 8-9) es que las amenazas por sí solas (podría agregarse fácticas, potenciales o discursivas) no son suficientes para generar dilemas de seguridad o escalamiento del armamentismo individual, así como tampoco esas amenazas dirigidas contra una comunidad de seguridad conllevarán siempre a una acción colectiva de respuesta, puesto que siempre interactúan en el medio las identidades y la naturaleza e intensidad de las relaciones entre actores.

Los intereses guían –además de otros factores– la formación de identidad de los Estados. Sin embargo, no son fijos ni están dados apriorísticamente. Ruggie (1998, pp. 863-864) postula que los intereses y la identidad dependen de un proceso histórico de

formación, que la identidad particular de un Estado da forma a sus intereses y que los factores normativos (reglas, valores) también moldean y condicionan sus intereses y su conducta. Los Estados tienen una *identidad* corporativa, compuesta por la definición dada a sus intereses individuales, y una o varias identidades sociales que están definidas según el ámbito de relaciones en las cuales se encuentran insertados (Wendt, 199, pp. 224-245). La identidad corporativa está compuesta por cuatro intereses básicos que guían sus acciones y cuyo contenido es socializado internamente antes de la interacción con otros Estados y el sistema, pero es afectado, o condicionado por sus interacciones, a saber: seguridad física (preservación o continuidad del cuerpo social), seguridad ontológica (visión de sí mismos y del mundo), reconocimiento (como actor relevante o influyente) y desarrollo (bienestar, mejoramiento) (Wendt, 1994, p. 4). Las identidades sociales vienen constituidas por las estructuras cognitivas de los actores, compuestas tanto por la visión que tienen de sí mismos dentro del sistema –su papel, su posición, su rol– como por la manera en que interpretan a los otros y por las expectativas y entendimientos mutuos (Wendt, 1994, pp. 3-4). El modo mediante el cual los actores van componiendo y modificando sus identidades sociales es la intersubjetividad o relación entre sujetos, la cual no necesariamente es positiva o cooperativa, puesto que también el conflicto es una fuente constitutiva de posiciones y roles y, asimismo, en medio de los relacionamientos cooperativos y conflictuales, pueden crearse y modificarse tanto los intereses individuales y colectivos como las identidades, de acuerdo con la profundidad de la identificación positiva que se logre (empatía que facilita el desarrollo de convergencias, intereses colectivos y cooperación) o la profundidad de la diferenciación que persista (predominio de los intereses corporativos, de las divergencias incompatibles y de la competencia) (Wendt, 1994, pp. 4-5). En el mismo sentido, la intersubjetividad es más que el encuentro entre creencias individuales, porque compromete acuerdos colectivos, discusiones y experiencias de prueba-error y aprendizaje (Klotz y Lynch, 2007, pp. 7-8), tanto en el ámbito personal como en el de los Estados considerados teóricamente como unidades de análisis y actores.

Así pues, generar verdadera intersubjetividad entre Estados es más que propiciar espacios de diálogo entre los jefes de gobierno o Estado o entre sus representantes, y más que el contacto apenas operacional entre instituciones o delegados de política exterior (Zehfuss, 2004, pp. 118-150). La interdependencia (transacciones e interconexión política y económica entre países) y la mutua pertenencia a instituciones multilaterales y esquemas de integración no garantizan por sí solas la existencia y estabilidad de una identificación positiva entre actores ni el apego a una identidad colectiva, sino en la medida en que esa interdependencia y pertenencia sean estables, sustentadas en principios sólidos de conducta y responsabilidad y suficientemente poderosas como para producir valores cohesivos, como la solidaridad, la reciprocidad y la lealtad, puesto

que el mero aumento de las interacciones no necesariamente produce cooperación, la cual representa el nivel más básico de la identificación positiva (Wendt, 1994, pp. 5-8). Es por ello sumamente útil examinar el discurso nacional u oficialista de Gobierno en sus respectivas relaciones exteriores, porque las interpretaciones dominantes (sobre la política internacional, sobre la actitud del “otro”, etcétera) edifican prácticas –diplo-máticas– recurrentes y el uso del lenguaje oficial refleja relaciones o pretensiones de influencia que trascienden el simple uso efectivo de capacidades materiales (Klotz y Lynch, 2007, pp. 10-11.)

¿Dónde y cómo se puede ubicar al populismo como fenómeno político dentro de esta perspectiva constructivista de análisis internacional?

El (neo) populismo como estrategia política

Según John C. Dugas (2003, p. 1117), el *neopopulismo* es una estrategia política mediante la cual un líder individual gana espacio/posición y ejerce el poder, con respaldo amplio y sin mediaciones de individuos dispersos. Partiendo de aquí, se puede flexibilizar el concepto de populismo, ubicándolo no como una realidad estructural de un contexto, cuyas características difícilmente pueden emularse o inducirse actualmente, en un sistema internacional abierto, multipolar, conectado, interdependiente y de mercado global, sino más bien como una estrategia de juego que se vale de distintos instrumentos y operaciones para despojar al poder público de sus atributos y mediaciones institucionales, ampliando el margen de maniobra, prestigio y autoridad de quien pretende ejercerla. Es una estrategia de influencia y no un credo o modelo específico de gobierno, porque no obedece a ninguna ideología en particular ni respeta los principios básicos de la buena administración, como la delegación, la especialización y la diferenciación de funciones. Es una estrategia deliberadamente antisistémica, de regresión institucional y apersonamiento del poder político (Weyland, 2001, p. 14).

El populismo es, entonces, una estrategia política mediante la cual la cabeza del Ejecutivo pretende acaparar el conjunto del Estado y de la sociedad a través de la aplicación de medios y estrategias populistas (p. 11). Se puede diferenciar de los conceptos denominados *hiperpresidencialismo* y *presidencialismo fuerte* en el sentido en que puede reconocerse una intención clara, sostenida y verificable del líder para debilitar y adjuntarse –total, parcial o informalmente– los poderes complementarios (legislativo y judicial) del Estado tricéfalo, extender indefinidamente su mandato y promover valores (o antivalores) políticos que le permitan lograr en la cultura política nacional una síntesis entre la realidad/funcionalidad cuasi omnipresencial del Estado y la individualidad de dignidad presidencial. ¿En qué puede diferenciarse de una dictadura declarada? Aunque apela a prácticas y valores autoritarios, corrompe la separación de poderes y promueve el poder unipersonal, recurre principalmente a medios y estrategias de cooptación

populista y no a intervenciones *de facto* o de fuerza bruta, mantiene viva una porción del régimen democrático que no puede o no desea tocar y es fuertemente dependiente de la fortaleza de su movimiento político dentro del Congreso y de los resultados electorales. Este nuevo populismo llega a ser paradójico porque es, en esencia, antidemocrático y antiliberal, pero se alimenta de los procesos electorales y no puede irrumpir en ellos, canalizarlos, obstruirlos o anularlos directamente (Mair, 2002, pp. 84-88; Márquez, 2009, pp. 238-242; Ballén, 2010, pp. 77-89).

En este orden de ideas, el “liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo, el caudillo o la norma bonapartista no solo se permite, sino que se espera. Según esa tradición el Presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma totalitaria. Debe ser fuerte y paternalista, pero no un tirano. El presidente solo está parcialmente limitado por el Congreso, las Cortes o la constitución” (Wiarda, 1985, p. 156). Por tanto, el personalismo que engendra esta forma de liderazgo tiene dos aspectos correlativos. Por un lado, expresan el menosprecio hacia reglas claras y procesos bien regulados, así como también hacia las instituciones y organizaciones intermediarias que son vistas como un obstáculo para una libre comunicación entre el líder y el pueblo. Por otro, en este contexto político, tiene poca cabida el concepto de la división de poderes y la independencia de los jueces.

El carisma y las políticas simbólicas

Asimismo, el estilo político del líder populista tiene mucho sustento en la fuerza carismática que ejerce sobre sus seguidores. Según Duque, de los trabajos de Weber se pueden derivar ocho características del liderazgo carismático:

- i) se constituye a partir de una relación rigurosamente personal, ii) involucra la presencia del líder con cualidades extraordinarias, que son percibidas como tales por los seguidores, iii) las personas que reconocen estas cualidades asumen que su deber es seguir al líder, iv) las reglas de juego establecidas por el líder y su voluntad son obedecidas ciegamente, v) se establece una dinámica de congregación y apoyos en torno al líder, vi) el líder carismático constituye un cuadro de jerarquías con base en criterios de designación personal, vii) el liderazgo requiere corroboración, es decir, demostración de su actuación en respuesta a las expectativas creadas en los seguidores, viii) hay una recurrencia a la comunicación fuertemente emotiva del líder hacia los seguidores. (Duque, 2007: pp. 71-72)

A lo anterior, se suma que el sistema presidencial, el cual tiene profundas raíces históricas en América Latina, le ofrece un buen escenario a un líder carismático cuando llega al poder. La elección directa del presidente a través del voto directo le brinda a este tipo de líder un buen escenario político para fortalecer la percepción de legitimidad de sus acciones de corte personalista. Por tanto, el líder no puede perder la fuerza de

su carisma, es decir, su estilo de gobierno no pudo caer en la rutina cotidiana (Weber, 2006, pp. 243-247). Lo anterior significa que, en muchas ocasiones, se escenifican nuevos dramas y se construyen nuevas amenazas, sean estas de carácter interno o externo.

Junto al carisma del liderazgo populista, encontramos también la instrumentalización de políticas simbólicas como una estrategia clave de legitimación de esta forma de ejercicio del poder. El concepto de las políticas simbólicas se basa en la diferencia entre las acciones concretas y su recepción específica por diferentes grupos o, como lo plantea Edelman, entre la política como un espectáculo y la actividad política (1976, p. 4). En este sentido, se pueden comprender las políticas simbólicas como una tentativa del gobierno para influir en la percepción que determinados grupos de ciudadanos tienen sobre sus acciones, logrando que estas tengan el efecto esperado. Las políticas simbólicas son un componente fundamental de un gobernante carismático y cumplen diversas tareas en el contexto de las estrategias de legitimación. Por un lado, ayudan a los gobiernos a simular el desarrollo de programas estratégicos y la realización de acciones altamente planificadas. De esta manera, las políticas simbólicas ayudan a mantener en forma duradera el carisma del presidente, ya que las expectativas y las demandas que generen pueden variar en el futuro, permitiéndole al presidente mostrarse activamente y desviar la atención cuando se produzcan malos resultados o surja una situación adversa. Ayudan a crear una ilusión tanto hacia fuera como hacia dentro. De ello, podemos derivar que las políticas simbólicas son efectivas, en primer lugar, en un plano discursivo, es decir, son escogidas más por el impacto psicológico que generan ante la opinión pública que por la materialización de sus ejecuciones. Por supuesto, el gobierno influye expresamente en la creación de esa imagen, la cual, al igual que los medios de comunicación, somete la realidad a ciertas formas de interpretación (Edelman 1976, p. 18). A través de la estrecha relación con el plano discursivo, los medios son intermediarios de símbolos y acciones cargadas de significado para políticas simbólicas de gran importancia. Política de medios, o sea, la relación con los medios, se convierte en un importante campo de actividad (de la Torre, 2005, pp. 58-66; Márquez, 2009, p. 236). En fin, representan un instrumento importante para el mantenimiento del carisma. Edelman subraya, además, que los grupos carentes de estructuras organizativas son más propensos a ser influenciados por las políticas simbólicas que sirven a los intereses del líder carismático (1976, p. 35).

En este orden de ideas, uno de los escenarios políticos en donde cobran gran significado las políticas simbólicas es en la política exterior². Dicha política constituye un

² Alain Touraine utiliza el término de políticas nacional-populares para identificar el tipo de políticas que se adoptan en un régimen populista. En las políticas nacional-populares, se combinan tres temas recurrentes: la independencia nacional, la participación popular y la integración política y cultural (1999, p. 335).

campo tradicionalmente simbólico, que surte efecto en dos direcciones. Por un lado, generan crisis como reacción a supuestos grandes perjuicios o agravios que sufre la nación por la acción de fuerzas foráneas, cuyo objetivo inmediato es la cohesión interna alrededor del líder populista. Desde esta perspectiva, sirven de apoyo a la retórica nacionalista y contribuyen a desviar la atención de la sociedad de resultados políticos adversos. Por el otro, pueden fortalecer la posición de negociación de los gobiernos en el campo internacional, facilitándole la posibilidad de obtener concesiones de otros actores estatales u organizaciones internacionales, así como también el cumplimiento de ciertos objetivos y la ampliación de su margen de maniobra en la arena internacional (Corrales, 2008, pp. 98-100). Teniendo en cuenta que la política exterior está sometida siempre a restricciones y controles internos y externos, la podemos caracterizar como un campo político con una gran connotación simbólica (Barrios, 1999, p. 29). Tradicionalmente, los actores responsables de la política exterior ejercen una política retórica a través de la cual declaran y acompañan las respectivas decisiones, pero que también tienen el propósito implícito de ocultar o disimular la verdadera intención o el efecto de su implementación (Barrios, 1999, 32). El encubrimiento o el disimulo son recursos útiles cuando se hacen concesiones en el ámbito internacional que son impopulares en el ámbito doméstico.

La estrategia populista en la política exterior

Ahí, el populismo puede empezar a cobrar un sentido concreto para el constructivismo en materia de relaciones exteriores: cuando las razones de Estado se funden con las razones de gobierno, cuando los objetivos de la cabeza del Ejecutivo se confunden con los que orientan las relaciones internacionales y cuando los intereses y estrategias del gobierno de corte populista entran en la esfera de los intereses y estrategias de la política exterior (Maihold, 2009, p. 10). Asimismo, cuando la política exterior, sus definiciones, valores e instrumentos se subordinan a la estrategia populista, se lleva a cabo una transformación sustancial de los intereses y la identidad del Estado y, por ende, de sus roles y posiciones en el sistema internacional. En sentido inverso, pero complementario, la ausencia o distorsión en los roles del Estado –en este caso generada por el populismo– hace más difícil una definición acertada de los contextos y de los intereses vitales de ese Estado, dando como resultado una confusión en la identidad (Wendt, 1992, p. 398; Wendt, p. 231). Así, un Estado gobernado por un líder populista podría perseguir infructuosamente una posición hegemónica en su región y un rol de conducción de la política regional adoleciendo de una visión clara y de las capacidades diplomáticas y materiales necesarias para generar acción colectiva (González, 2006, pp. 167-169). Igualmente, un Estado gobernado por el populismo podría desconocer un legado histórico y diplomático de multilateralismo y apego al derecho internacional para embarcarse en aventuras expansionistas, en alianzas bilaterales desestabilizantes

o para marginarse de las dinámicas políticas circundantes acudiendo a actitudes aislacionistas (Pastrana, 2010b, pp. 54-56). Retomando los conceptos de Wendt (1994, pp. 5-6), se expone que existen cinco fuentes básicas de formación de intereses propios del Estado. Estas pueden ser instrumentalizadas por estrategias populistas con el fin de reforzar un proceso consciente para centrar la atención en el líder, sublimar el ámbito de la seguridad nacional, cerrar la perspectiva de la sociedad doméstica en torno a sí misma y bloquear o revertir procesos de identificación política positiva con respecto a otras naciones o Estados.

La primera de ellas es el *corporativismo*, el cual rige una interdependencia muy limitada y desconfiada en sus relaciones exteriores, en la que se mantiene una alta diferenciación respecto al otro (Wendt, 1994, p. 5). La segunda fuente, es una dependencia fuerte de la política exterior respecto a los intereses de la *sociedad doméstica*, formados por sus necesidades internas y los valores de su cultura política que, en muchos contextos, puede llevar a un desconocimiento o rechazo de los valores o compromisos contraídos con la comunidad internacional o con asociaciones particulares de Estados (Wendt, 1994, p. 5). Esto sucede particularmente cuando se interpreta a la política internacional o a la política asociativa como una amenaza para la satisfacción de las prioridades domésticas o fuente de distorsión de los valores políticos nacionales. La tercera fuente es el *nacionalismo*, como base de identidad colectiva fundamentada en características culturales, étnicas o lingüísticas compartidas que tienden a exacerbarse como diferencias cuando se acentúa el conflicto entre un “nosotros” y un “ellos” (Wendt, 1994, p. 5). En cuarto lugar, aparece el tipo de *configuración del sistema anárquico*, en el cual la seguridad de los Estados puede ser un asunto individual y de alianzas temporales (anarquía competitiva) o una red de arreglos colectivos y estables (anarquía cooperativa). Lo que determina la preponderancia del interés nacional en estos sistemas de relaciones es, en términos generales, una baja empatía, una capacidad muy baja de identificarse con “el otro” (Wendt, 1994, p. 6). En quinto y último lugar, está la forma de aplicación del *principio de soberanía*, en la que se involucran interacciones orientadas hacia una defensa corporativista del “propio derecho” o hacia un reconocimiento y legitimidad intersubjetiva (Wendt, 1994, pp. 6-7).

El líder populista puede apelar a la identidad corporativa de su Estado para frenar procesos de compromiso e institucionalización multilateral y justificar la posición regresiva de su política exterior, podría recurrir a recordar o mantener vivo un “historial de frustraciones y agravios” en contra de su nación por parte de otros Estados o naciones, o bien puede exagerar la dimensión de los costos políticos y financieros del compromiso, con el objetivo de legitimar internamente su aislacionismo o el mantenimiento de relaciones bilaterales limitadas y distantes. El gobernante populista puede acudir a manipular políticamente las necesidades insatisfechas de su sociedad doméstica en

términos de bienestar y desarrollo, puede espolear los antagonismos sociales y manejar un discurso en el que sus causas se le atañen directamente a la conducta de los Estados o pueblos vecinos, desviando la mirada de los factores políticos y económicos internos. Del mismo modo, la estrategia populista puede rescatar valores domésticos de la cultura política afines al aislacionismo y la competencia interestatal, resaltando las desventajas que se presume se derivan de un involucramiento horizontal y abierto con otros pueblos o gobiernos, destacando la “superioridad” del interés nacional sobre las negociaciones regionales o el “excepcionalismo” (como en el caso norteamericano) fundado en la superioridad de la comunidad política particular o de su opción soberana de elección por encima de razones o sistemas universales (Ruggie, 1997, pp. 113-114). En el caso de gobiernos que adhieran pretensiones hegemónicas sobre una región, posiblemente un líder populista podría alimentar ilusiones domésticas de poder o de alto posicionamiento internacional de su Estado para bloquear una identificación interna con sociedades domésticas más “débiles y rezagadas” o de “ideología conflictiva” y estimular una identificación intensiva con “sociedades desarrolladas, progresistas y democráticas”. En el caso de sociedades fuertemente dependientes de otras en los ámbitos comercial y financiero o poderosamente influidas por sus valores políticos y culturales, el líder populista podría manejar con toda discrecionalidad su sistema de alianzas internacionales para reforzar los lazos sentimentales y políticos, particularmente aquellos que legitiman estilos de liderazgo autoritario, competencia con otros Estados y bilateralismos que aumentan su ventaja relativa de poder respecto a sus vecinos y hacen brillar a la figura presidencial opacando a otros mandatarios. Por el contrario, el *multilateralismo* sería fundamentalmente antipopulista por su carácter inherente de renuncia total o parcial a intereses “egoístas” e imposiciones de poder. Ruggie (1992, p. 571) apunta a una definición del multilateralismo como una forma institucional para coordinar las relaciones entre tres o más Estados, sobre una base de principios generales de conducta por encima de los intereses particularistas y las estrategias individualistas que puedan tentar a los Estados en determinadas circunstancias. Así, podría afirmarse *a priori* y por defecto que el *bilateralismo* es especialmente fuerte y característico en las relaciones exteriores populistas, por lo que una intensificación de las interacciones entre el líder populista y múltiples líderes de otros Estados se reduce a una intensificación del bilateralismo y no obedece a una conducta intrínsecamente multilateral.

En lo referido al *nacionalismo*, como fuente de intereses “egoístas”, y ligado a una estrategia populista, el líder puede manipular la importancia política de las diferencias lingüísticas, étnicas, religiosas y del *modus vivendi* o “modo de ser” de su nación respecto a otras sociedades para justificar sus antagonismos internacionales, impedir una identificación positiva con otras culturas y asociar de forma causal esas diferencias con las discrepancias bilaterales y los problemas internos, tales como el aumento del

desempleo, la delincuencia, la violencia y la agitación política (Sosa, 1999, pp. 23-28). El *nacionalismo* que busca explotar una enemistad cultural también puede utilizar divergencias ideológicas entre gobiernos para enfrentar a sociedades transnacionales semejantes o muy compenetradas, aplicando como una de las armas de campaña política y aglutinación social populista el odio al gobernante extranjero de turno o al credo ideológico que conduce a su sistema político. La negación del sistema de ideas políticas “del otro” puede convertirse también en un artefacto cultural que refuerza la necesidad societal de “mantener arriba” al líder populista para evitar una penetración o intromisión –real o supuesta– de los ideales y valores políticos del “enemigo” exterior o para evitar el riesgo de una articulación política de oposición entre elementos/grupos/actores domésticos y externos (Sanin, 2008, p. 71). El líder populista puede hacer de sus referentes y amistades/enemistades personales referentes nacionales, porque, desde una perspectiva constructivista, la identidad nacional no es inmutable y siempre apela a construcciones del tipo “nosotros” y “los otros”, aproximando a estos segundos con amenazas a la identidad o a la seguridad, interpretando y afectando los contextos que generan esos referentes (Klotz y Lynch, 2007, p. 65).

En lo tocante al sistema anárquico de relaciones de poder que fundamentan ciertas posiciones (cooperativas o individualistas) en términos de seguridad y defensa respecto a qué tan convulsionado es el entorno geopolítico, qué tantas amenazas comunes existen a la seguridad nacional y qué tan costosa o compleja es la coordinación de una acción común, el líder populista puede argumentar la ausencia, debilidad institucional o falta de credibilidad de las estructuras de defensa colectiva o cooperación multilateral en seguridad (Wendt, 1999, pp. 246-312). Así, podría sobredimensionar la eficacia de la protección unilateral o basada en alianzas instrumentales y reforzar las medidas de empoderamiento del aparato militar dentro y fuera de sus fronteras. Los arreglos materiales y relacionales de un esquema constituido de seguridad no son ataduras suficientes para evitar estas interpretaciones aislacionistas o desafíos internos al sistema colectivo porque, de acuerdo con Klotz y Lynch (2007, pp. 17-18), la seguridad no es un subproducto del balance internacional/regional entre capacidades materiales de poder, sino una relación histórica y culturalmente contingente en la cual se entrecruzan expectativas, identidades y roles y en la cual unos Estados optan por estrategias de cálculo de poder, otros por un apego a las normas internacionales, otros por el arraigo a una memoria histórica y otros tantos “altruistas” por la adhesión incondicional a valores como la solidaridad y la confianza. Una estrategia populista puede azuzar los sentimientos de intranquilidad, temor y escepticismo de la sociedad frente a las decisiones en seguridad y defensa de Estados cercanos para legitimar sus propias aventuras armamentistas, mantener la dependencia a instrumentos simples de cooperación bilateral en defensa y seguridad y reforzar la necesidad interna de preservar un gobierno de “mano fuerte” como “única

garantía” de protección nacional en caso de que los intereses egoístas de terceros Estados pretendan romper el equilibrio de poder circundante por ambiciones o reivindicaciones territoriales, “hambre” de recursos naturales, ambiciones de influencia política sobre otras naciones o aumento desproporcionado en infraestructura, tecnología, armamento y recurso humano militar. El líder populista puede sostener que ningún arreglo colectivo es idóneo para satisfacer sus exigencias en seguridad interna porque solo él, su modelo o doctrina de seguridad pueden lograrlo y puede igualmente intentar convencer a sus conciudadanos de que ceder cuotas de poder de decisión en defensa y transferirlas hacia esquemas multilaterales puede aumentar las vulnerabilidades externas del Estado o “burocratizar” y retardar una acción rápida, autónoma y legítima de defensa en caso de que se precise y una amenaza exterior lo amerite (Pastrana, 2010b, p. 53; Pastrana y Vera, 2008, pp. 32-38).

El tipo de aplicación del principio de soberanía también está íntimamente conectado con la identidad corporativa del Estado y la posición que asume dentro del ordenamiento defensivo de su entorno. Sin embargo, se enfoca en determinada manera de construir y legitimar el “derecho de la nación” sobre su propio territorio y destino y el derecho soberano de conducir con independencia sus asuntos internos ante los demás Estados (Pastrana, 2000, p. 50). Una estrategia populista puede aplicar este principio fundamentándose en la visión personal del líder, alimentada por un desconocimiento o rechazo del derecho internacional o de los acuerdos de respeto y asistencia mutua en los que descansan los sistemas colectivos de defensa. El líder populista puede intentar relativizar las obligaciones contraídas ante comunidades de Estados en cuanto a su manejo democrático interior y en cuanto a la conducción pacífica de sus relaciones exteriores, impulsando una adecuación entre su capacidad legítima para actuar como representante del Estado y el apoyo popular/electoral que puede tener cuando prescribe que el “bienestar y la seguridad del pueblo” merecen ignorar total o parcialmente el derecho a la soberanía y propia determinación de otros pueblos (Pastrana, 2010b, p. 55).

Elementos de la estrategia populista en la acción exterior

Antes de abordar nuestro análisis de la política exterior del gobierno de Uribe, es útil esbozar una descripción de los medios, estrategias y fines del populismo como estrategia:

Medios

1. Incremento excesivo del gasto público (sea orientado hacia los subsidios directos o hacia el fortalecimiento de un sector políticamente estratégico, como las Fuerzas Armadas), generalmente atado a consignas políticas e ideológicas y, en muchas ocasiones, a mecanismos directos o semidirectos de asignación (Pastrana y Vera, 2008, pp. 245-246). Allí, pueden fundirse o confundirse la política gobiernista y la política

- de Estado, funcionando a favor de la buena imagen del Ejecutivo y resaltando la intencionalidad y generosidad personal por encima de la funcionalidad institucional.
2. Uso de políticas y medidas redistributivas directas o semidirectas combinadas con un imaginario político y social de lucha contra las jerarquías económicas y políticas excluyentes, contra la burocratización y las instituciones o partidos tradicionales (Kaufman y Stallings, 1992, pp. 24-28; Roberts, 1999, 394-400; .Niebel, 2006, p.31; de la Torre, 2005, pp. 66-68).
 3. Aplicar medidas excepcionales argumentando emergencia social o de seguridad de tal modo que se justifique la intervención directa del gobierno en los asuntos legislativos, judiciales, económicos, militares y civiles, lo cual le permite al Ejecutivo sobrepasar los controles y equilibrios estatales y suspender las garantías constitucionales (Maihold, 2009, p. 12; Roberts, 1999, pp. 390-391; López, 2009, pp. 217-219). Esto puede tratar de legitimarse por la invocación continua a un enemigo interno o externo que puede ser un antagonista real cuya presencia y poder suelen magnificarse y exagerarse.
 4. Promocionar causas o banderas de unidad nacional para aglutinar y movilizar a los ciudadanos o electores con una vaga o ninguna organización, apelando con frecuencia a simbolismos de polaridad amigo-enemigo, patriota-terrorista, nacional-extranjero, etcétera, con el fin de crear un *momentum* o clímax político que incrementa el potencial electoral del líder, su buena imagen y su capacidad de hablar y actuar unilateralmente como si encarnara la esencia misma del Estado o el *ethos* del pueblo (Palmer, 1997, p. 121; Minkner-Bünjer, 1999, p. 16).
 5. Fomentar espacios de encuentro directo con las masas y las comunidades, utilizándolos como una “caja negra” que le permite al líder conocer de manera cercana sus necesidades, expectativas, problemas y características (*inputs*) y ofrecer promesas de intervención o soluciones inmediatas (*outputs*) generando una sensación de participación directa y eficacia que difícilmente pueden las instituciones y figuras de autoridad intermedia suplir (de la Torre, 2005, pp. 59-66; Márquez, 2009, p. 237).
 6. Uso de un partido político mayoritario o movimientos personalistas dentro del Congreso, los cuales pueden enarbolar principios ideológicos definidos o no hacerlo, pero, en su fundamento, operan como canales de transmisión de las necesidades, demandas y opiniones del líder. En otras palabras, el líder gobierna a través de estos movimientos y no con ellos. Estos partidos legislan para el líder y no con él (Maihold, 2009, p. 14; López, 2009, p. 206; de la Torre, 2005, p. 121; Roberts, 1999, p. 221).

Estrategias domésticas

1. Básica: el líder debe ganar espacio político individual para ejercer el poder de manera unipersonal, priorizando su importancia y control sobre el equipo de gobierno y las instituciones estatales, deshaciéndose de, transformando o trastornando, mediante

- la invocación al “poder popular” o al “poder de la opinión”, aquellas estructuras que le representan contrapeso, restricciones y exigencia de cuentas (Panfichi, 1997, p. 231; Belaúnde, 2001, p. 255; Ballén, 2010, pp. 74-75).
2. Híbrida: el líder tiende a socavar los mecanismos de mediación política, logrando que el Estado se asemeje a la persona, pero no puede deshacerse por completo de la red institucional, por lo cual opta por aprovecharla para imitar omnipresencia en los programas y políticas vertebrales (de la Torre, 2005, pp. 68-69; Niebel, 2006, p. 14).
 3. Mediática: pretende aumentar el carisma del líder, el apoyo político interno a su gestión y la intimidación de sus opositores utilizando o controlando los medios masivos de transmisión de información. En concordancia con lo expuesto por Deusdad (2003, pp. 20-21), la televisión, en particular, tiene el potencial de crear una gran proximidad entre el líder y los seguidores, modificando los simbolismos, politizando favorablemente a las masas y despolitizando las fuentes de conflicto, particularmente en culturas políticas poco críticas o poco informadas. En el mismo aparte, la autora destaca que los medios privados nunca son verdaderamente neutrales, tienen intereses económicos y políticos que el líder populista puede llenar, brindándole como contraprestación la posibilidad de destacar sus aciertos y desprestigiar a sus oponentes. Deusdad (2003, p. 21) también advierte que ese cuidado de la imagen prolonga la confianza popular en el líder, espolea la identificación política fundada en la emotividad y promueve la espectacularidad y el “show mediático”. El líder populista puede aprovechar este potencial para estimular una “masa crítica” en contra de las instituciones que le ejercen contrapeso (Duque, 2007, pp. 78-81).
 4. Electoral o de fachada democrática: una amplia movilización electoral para legitimar o darle continuidad a un gobierno populista autoritario y discrecional, a través de la competencia “libre y horizontal” en las urnas, es indispensable para que el régimen político pueda seguir siendo calificado como una “democracia formal”. Para no convertirse en una dictadura en la que los comicios son únicamente un mecanismo consultivo o un procedimiento directamente manipulable, el populismo debe apelar a redes clientelistas en un grado mayor al que lo hace un político convencional o un partido tradicional, debe minar tanto como sea posible la credibilidad de las opciones democráticas antagónicas y reducir su margen práctico de garantías para impedir la competencia simétrica, ya distorsionada por esa figura anacrónica de candidato-presidente. Igualmente, debe permanecer en contestación defensiva y ofensiva frente a la oposición y en actitud de competencia electoral mucho antes del clima preelectoral institucionalizado. Asimismo, pueden fundirse estratégicamente la racionalidad estatal de satisfacer necesidades de las comunidades o subunidades políticas –el deber ordinario de asignar recursos y resolver demandas– con un rol electoral conscientemente preparado para exponer al líder populista que ejecuta

funciones ordinarias como “benefactor” y “altruista”, como el “único que conoce las necesidades cercanas e inmediatas del pueblo”. La gran medida de anticipación electoral estratégica del populismo también dicta una dependencia permanente al seguimiento regular de las encuestas de popularidad y la aplicación continua de estrategias de incidencia en comunicación política para contrarrestar o desviar los efectos negativos en la opinión pública, producidos por malas decisiones o actitudes del líder populista o de su *staff* (Welsch y Carrasqueño, 2001, p. 13; Graham y Kane, 1998, p. 91; de la Torre, 2005, pp. 67-68).

Fines

1. Crear y mantener filiaciones políticas y lealtades personales entre el líder y las masas, en su acepción clásica, persiguiendo la adecuación de aglutinaciones policlasistas o con pretensiones de “suprapolitismo”, es decir, una conexión sentimental y simbólica que se muestra “por encima” de la política, de la ideología o de las brechas sociales (Di Tella, 1965, p. 398; Roberts, 1999, p. 381; Trinkle, 1997, p. 91).
2. Extender la legitimidad del acaparamiento ejecutivo del Estado y la duración del periodo constitucional originalmente establecido de gobierno sin introducir o proponiendo la inclusión de pocos e insuficientes contrapesos sistémicos, consiguiendo debilitar el ejercicio de la oposición dentro del aparato estatal (de la Torre, 2005, pp. 80-88; López, 2009, pp. 216-222).
3. Implementar o profundizar un modelo económico radical, sea redistributivo, estatista y popular u orientado a la inversión privada con aplicación de fuertes reformas neoliberales, disminuyendo, atenuando o suprimiendo los antagonismos hacia esa visión de país (Márquez, 2009, pp. 231-236; Roberts, 1999, pp. 394-400; Márquez, 2003, pp. 84-100).

De manera equivalente, ¿cuáles pueden ser los medios y estrategias de los que se puede valer una diplomacia populista para defender su proyecto doméstico, su estilo de gobierno personalista, su posición opuesta a la integración regional y obtener filiaciones internacionales favorables a política doméstica y exterior?

Medios

1. Desarrollar alianzas de prestigio o cooperación con países política y económicamente poderosos, pero que han sido cuestionados en el sistema internacional por sus prácticas domésticas lesivas de los derechos humanos y por sus acciones irregulares de intervención política y militar sobre otros Estados (Borda, 2007, p. 85; González, 2006, p. 170; Pastrana y Vera, 2008, p. 245).
2. Atraer a su círculo de influencia a países equivalentes y menores para “exportarles” su estilo de gobierno y algunos de sus programas y mecanismos de intervención

doméstica apoyados por los medios de la estrategia populista, para multiplicar o difundir la emulación de políticas “eficientes” o “exitosas” en términos de seguridad interna y fortalecimiento del Estado o de redistribución y crecimiento, las cuales no dejan de involucrar aspectos dudosos que favorecen el autoritarismo, la polarización interna, el personalismo y la desinstitucionalización (Guzmán, 2010, pp. 94-103).

3. A pesar de tener pendiente la resolución de problemas internos álgidos y de carecer del presupuesto suficiente para encararlos, estos países se arriesgan a brindar ayudas onerosas a otros países y a organismos de ayuda internacional como una forma de mantener o aumentar su prestigio internacional (Dilla, 2006, pp. 144-146; Serbin, 2006, pp. 85-89; Corrales, 2009, pp. 100-101)³.
4. Utilizar las tensiones bilaterales y las desavenencias de países críticos de sus modelos domésticos y estilo de gobierno para justificar la adopción de medidas internas arbitrarias y decisiones fronterizas contrarias al derecho internacional de los Estados y a la coexistencia pacífica de las comunidades ubicadas en los territorios compartidos (Ramírez, 2006, pp. 32-41).
5. Proponer coaliciones de interés y de cooperación que polarizan o dividen a la región, defendiendo los intereses corporativos y la conducción personalista de los Estados, debilitando el potencial y el alcance de los entendimientos y esquemas institucionales existentes de cooperación e integración (Pastrana, 2009, p. 66; Guzmán, 2010, pp. 97-98; Maihold, 2009, pp. 19-20).
6. Promover esquemas y comunidades de seguridad o reformas a las mismas, magnificando el ámbito de las amenazas compartidas y sublimando la imagen de un “enemigo común”, además de perseguir la adopción de medidas o decisiones colectivas de intervención poco legítima en perjuicio de Estados específicos (Centeno⁴, 2010, pp. 73-83; Serbin, 2006, pp. 90-91; Pastrana y Vera, 2008, p. 226).
7. Utilizar los espacios y foros internacionales, además de realizar giras y contragiras para debilitar los comentarios y observaciones críticas de distintos actores del sistema internacional, exponiendo resultados positivos en seguridad y beneficios sociales, descalificando a los antagonistas domésticos e internacionales y divulgando a terceros actores información bilateralmente sensible en lugar de recurrir primero a los canales de trabajo conjunto y al entendimiento prudente (Sanín, 2008, p. 80; Maihold, 2009, pp. 25-29).

³ Los trabajos de Serbin y Dilla abordan de manera amplia la diplomacia energética de Hugo Chávez en Centroamérica, el Caribe y América del Sur.

⁴ El autor analiza la reconfiguración de alianzas que se vienen dando en el ámbito de seguridad y defensa en América Latina en los últimos años, articulando su análisis al concepto de guerra asimétrica.

8. Instrumentalizar política y mediáticamente las tensiones en relaciones exteriores y la existencia de un enemigo externo real o supuesto tanto para atraer el favor, la ayuda material y la simpatía internacional, como para desplazar la mirada doméstica e internacional respecto a sus graves problemas de orden interno, las violaciones a los derechos humanos y su actitud contraria a la cooperación pacífica y la integración (Duque, 2007, p. 79; Maihold, 2009, p. 23).
9. Instrumentalizar la visión, los objetivos y las definiciones estratégicas de su política exterior para beneficiar internacionalmente la imagen individual del líder, su doctrina interna social o de seguridad y hacer valer sus significados propios asignados a lo que es y debe ser una “democracia soberana” (Pastrana, 2010b, p. 53; Márquez, 2008, pp. 213-214).

Estrategias externas

1. Básica: el líder adquiere mayor peso político internacional, margen de maniobra para su política exterior e insumos internacionales para su forma de operar internamente, tales como recursos financieros, legitimidad, simpatía y apoyo mediático de otros líderes estatales, apelando a la cooptación total o parcial del sistema de relaciones exteriores (Barrios, 1999, pp. 30-31; Maihold, 2009, p. 11).
2. Híbrida: el líder o los delegados de la política exterior pueden participar activamente en los foros multilaterales, llevar iniciativas de acción colectiva, respaldar discursivamente los espacios de integración y hasta proponer reformas y estructuras colectivas alternativas, pero siempre hay una agenda interna intocable y una política de comunicación, cuyo fin primordial es preservar la popularidad doméstica e internacional del líder (Sanin, 2008, pp. 75-81; Maihold, 2009, p. 7).
3. Mediática: en los foros internacionales y en los espacios multilaterales, los líderes o sus delegaciones de política exterior buscan acaparar la atención internacional exponiendo las debilidades de las estructuras y metas colectivas que justifican su posición aislacionista o escéptica frente a la integración, enfocándose, igualmente, en detallar las agresiones reales o supuestas de sus antagonistas domésticos y externos que “los han obligado” a adoptar cierto discurso beligerante o acciones contrarias a la diplomacia pacífica (Márquez, 2008, pp. 214-215).

La estrategia populista de Uribe en la política exterior

La Colombia de Uribe tendió a definir su identidad corporativa construyendo una autoimagen con las siguientes características: asumiendo rol de contención de la Revolución Bolivariana Continental y sosteniendo un deseo de asumir un rol de liderazgo global en seguridad a partir de su experiencia en Plan Colombia, se veía a sí misma como “socio estratégico” comercial y en seguridad de Estados Unidos en la región, pretendió ser el

pívor de una estructura de comunidad andina, cuyo centro es el modelo Plan Colombia y el libre comercio que prioriza los vínculos con el norte, privilegió sus necesidades corporativas en los esquemas de integración en los que participa, se adhirió a la doctrina antiterrorista norteamericana para legitimar acciones que lesionan la soberanía de otros Estados y su política exterior tendió a no diferenciarse en valores ni en metas de la Política de Seguridad Democrática (Carvajal y Amaya, 2005, pp. 12-13; Carvajal, 2011, pp. 277-282; Pastrana, 2011b, 121-126; Pastrana, 2011c, p. 203; Pastrana y Trujillo, 2011a, pp. 216-217; Pastrana, 2007, p. 21; Pastrana y Vera, 2010a, pp. 16-26).

De acuerdo con Dugas (2003, pp. 1117-1118), el ejercicio de gobierno del Presidente Uribe se distanció de una acepción clara de populismo por cuanto reviste la ausencia de un verdadero carisma magnético, la ausencia de una acción intencional concertada por conservar el apoyo de las masas, particularmente de los desarraigados y desplazados, su respeto obligado por las decisiones que frenan sus poderes por parte de las altas cortes y su necesidad de negociar las reformas y referendos con el Congreso. Para Dugas (2003, p. 1118), todas las estrategias uribistas aplicadas no tuvieron como trasfondo la creación consciente de lazos directos con las masas o el reforzamiento de su imagen. Sin embargo, es innegable que, en las coyunturas preelectorales para alcaldías, gobernaciones, Cámara, Senado y Presidencia –en la reelección y el frustrado segundo esfuerzo reeleccionista–, el rol comunicativo del Ejecutivo fue particularmente asfixiante. Pese a la prohibición constitucional de participar políticamente o incidir en los resultados de la competencia política, en numerosas oportunidades, se hicieron visibles las alusiones subliminales, los juegos de palabras y las expresiones polarizantes en contra de la reputación de algunos candidatos opositores, reformistas e independientes de la coalición oficialista.

Carolina Galindo (2007) describe el terreno propicio para el florecimiento del populismo como estrategia de gobierno, en una radiografía de la Colombia uribista:

Con iniciativas como el fortalecimiento de las capacidades y la ampliación de las facultades de las FFMM, la reforma a la Justicia para la limitación de las competencias de las Cortes cuando colindan con la toma de decisiones del Ejecutivo y el llamado a la población civil para enfrentar al enemigo interno de la Nación, la frontera existente entre el Estado Social de Derecho y un Estado de corte autoritario empezó a desdibujarse. (p. 151)

La estrategia mediática aplicada a los problemas de política exterior puede exponer aspectos interesantes de la diplomacia populista colombiana, cuyo eje central tendió a ser la legitimación internacional de la estrategia interna de seguridad y de la discrecionalidad en el manejo del Ejecutivo. Desde el momento mismo en el que exponía abiertamente su campaña reeleccionista en 2006, Uribe proponía valores populistas que solidificaban su imagen caudillista como único camino para enfrentar tanto las amenazas internas como

las externas, invocando la consecución de una “*gavilla nacional* contra el terrorismo” en torno a sí mismo y deslegitimando a los críticos de la Seguridad Democrática como representantes de un “comunismo disfrazado”⁵.

Estas tres características del discurso de campaña –su valía política personal, la invocación de una unidad contra la amenaza del terrorismo y la descalificación ideológica de la crítica– también impregnarían la política exterior. El sello personal de Uribe sobre la conducción de la doctrina de seguridad se halla en el arraigo del valor político del caudillismo en la cultura política colombiana que, de acuerdo con Pedro Castro (2007, p. 12), entraña un liderazgo carismático que considera y fomenta la creencia de que sólo un individuo está capacitado para realizar una misión de “orden superior”, que su presencia es indispensable y que sin él se aproxima “el caos”, intentando quebrantar los valores legales y tradicionales de legitimidad.

Esto se puede examinar en los momentos de crisis diplomática. Si bien el presidente Uribe fue reconocido por guardar en numerosas ocasiones la prudencia y por no responder con el mismo calibre a las provocaciones verbales de Chávez, sus declaraciones de finales de noviembre de 2007 estuvieron lejos de ser moderadas. Uribe acusó directamente al presidente Chávez de estar tergiversando una labor de mediación a favor del canje humanitario con las FARC con el fin de imponer una doble estrategia contra Colombia: por una parte, “legitimar” el terrorismo al otorgarle importancia política al grupo guerrillero; por otra, intervenir en los asuntos internos de Colombia importando, al mismo tiempo, su modelo expansionista continental bolivariano⁶. Con el primer argumento, Uribe justificó la terminación unilateral de la labor humanitaria venezolana hacia una eventual negociación de paz, escenario repudiado por el ala radical del uribismo. Con el segundo, se encargó de deslegitimar las voces domésticas e internacionales a favor de la negociación, identificando en este discurso –como en otros tantos– a los críticos de la solución armada con los simpatizantes del chavismo y los “ideólogos” de las FARC. Este vínculo incómodo entre grupos críticos de la Seguridad Democrática y mediadores representó una amenaza de pérdida de gobernabilidad personal y consistencia ideológica ante la audiencia nacional que solo pudo superarse a través de una estrategia mediática. Esta consistió, además de denunciar sendos propósitos del chavismo, en desenmascarar la intención populista de Chávez; aprovechar la coyuntura para adquirir prestigio en su propio país con fines electorales y para hacer un “guiño” a la construcción de un gobierno nacional en Colombia, afecto a las ideas bolivarianas.

⁵ <http://www.elcolombiano.com/proyectos/elecciones2006/comicios/pilaresuribe.htm>. Durante la campaña, Uribe Vélez acudió a un discurso definido que siempre defendió su Política de Seguridad Democrática. 28 de mayo 28 2006.

⁶ <http://www.semana.com/noticias-nacion/pelea-para-largo/108079.aspx>.

Interrumpir un proceso de mediación que se salía de las manos del gobierno colombiano era una necesidad indiscutible. Empero, la salida populista inhabilitó la salida diplomática, avivando una vez más las tensiones bilaterales, aunque rindiendo frutos en aras de la popularidad interna que nuevamente apeló al nacionalismo antichavista para cerrar filas en torno a la estrategia de seguridad doméstica. El sentimiento nacional contra la injerencia venezolana se afianzaría en el discurso y en la forma de presentar la noticia que, en julio de 2008, terminaría de opacar las “buenas intenciones” del mandatario venezolano: el rescate militar de Ingrid Betancourt y otros secuestrados en la llamada “Operación Jaque”. La interpretación política dominante fue, entonces, que la primacía de Uribe era la seguridad y la estabilidad, mientras la ruptura con Venezuela y Ecuador era un respiro menos para unas FARC debilitadas y necesitadas de “amigos” internacionales y de un “nuevo Caguán”. En otras palabras, la seguridad corporativa obsesiva y el populismo uribista y chavista torpedearon la puerta abierta que se vislumbraba para coordinar un tratamiento colectivo andino al dilema de seguridad que representan los grupos armados y delictivos transnacionales. Se impuso la razón electoral y el mantenimiento del prestigio en las decisiones adoptadas por los jefes de Estado antes que la coordinación intergubernamental (Pastrana y Vera, 2008, p. 252).

Unos meses antes, en los primeros días de marzo de 2008, Uribe se enfrentaba verbalmente a Chávez y a Correa por la operación colombiana fronteriza que culminaría con un bombardeo ilegal sobre un campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano, operativo en el que sería dado de baja alias “Raúl Reyes”. El asunto fue manejado como un nuevo éxito de la doctrina de seguridad y como una “prueba” adicional de la tolerancia y simpatía de los vecinos andinos a las FARC como “refugios del terrorismo”. Hacia la audiencia nacional, el discurso gubernamental lograba que el respeto por el derecho internacional y la necesidad de cooperar y compartir información con los gobiernos vecinos se convirtieran en principios relativos, superables por el “principio de oportunidad” para darle un golpe irreversible al grupo guerrillero⁷. En medio de la euforia colombiana y la indignación nacional que produjeron las “revelaciones” de los computadores incautados acerca de la presunta financiación de la campaña de Rafael Correa por parte de las FARC y de la presunta venta de armas, equipos y otras ayudas por parte de funcionarios venezolanos al grupo subversivo, pocos críticos lograban dimensionar el desequilibrio político regional que generarían estas decisiones unilaterales⁸.

⁷ Véase, detalladamente, respecto a esta problemática la investigación realizada por Pastrana y Trujillo sobre la legalidad e ilegalidad de la denominada Operación Fénix (Pastrana y Trujillo, 2011a, pp. 197-226).

⁸ Informe publicado en exclusiva por la revista *Semana*. Recuperado de http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=109929. Consulta: 18 de octubre de 2010.

El propósito de acabar con el grupo armado ilegal, como fin de Estado, una vez más, hizo predominar la razón de Estado y el interés nacional sobre una ética de los medios y sobre los intereses geopolíticos colectivos de una comunidad andina muy fracturada⁹.

Esta acción inmediata rompió con el valor político del multilateralismo, le otorgó nuevos argumentos a los nacionalismos reactivos y comprobó la ausencia de un verdadero sistema continental –o regional– de solución de controversias y de garantía de la seguridad colectiva, exponiendo al sistema interamericano como un esquema en desuso y poco adaptado a las nuevas amenazas de seguridad como los flujos ilegales transnacionales potenciados por puentes financieros y tecnológicos internacionales en la nueva ola globalizadora. Esta debilidad estructural alimenta más el hiperpresidencialismo latinoamericano, las iniciativas individuales de equipamiento armado y las soluciones populistas en política exterior, que se fundan en alianzas instrumentales, sobrevaloración de la soberanía nacional, personalismo en el manejo de las relaciones exteriores, interpretación individual del derecho internacional y uso de los conflictos regionales para justificar posiciones aislacionistas¹⁰. El bombardeo ilegal y el uso posterior de la información descubierta fueron armas políticas eficaces para empoderar las intenciones reeleccionistas del gobierno colombiano y la legitimidad de la doctrina de Seguridad Democrática, pero se convirtieron en fracasos para la diplomacia colombiana y para el equilibrio del sistema interamericano (Pastrana y Trujillo, 2011a, pp. 214-221).

Aquí, operaron dos fuentes de formación de intereses individuales que incrementaron los dilemas regionales de seguridad. Por una parte, la configuración del sistema anárquico de seguridad le permitió al gobierno colombiano calcular premeditadamente el “bajo” costo político internacional del bombardeo y de la manera de ventilar el “compromiso” de los vecinos andinos con las FARC¹¹. La baja capacidad de empatía que

⁹ Es evidente que la Operación Fénix constituye una violación a los principios del DIP, tal como fue señalado en el acta de la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la Organización y en su Resolución CP/RES. 930 (1632/08) sobre los acontecimientos, así como en la declaración de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río y en la resolución de la 25ª reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en la que se condenó “la incursión colombiana en territorio ecuatoriano, considerándola violatoria de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA” (Montúfar, 2008, p. 30).

¹⁰ “El gobierno Nacional se permite informar: 1. La operación fénix se fundamentó en una decisión política adoptada por el Gobierno Colombiano, en el marco de la lucha mundial contra el terrorismo. En desarrollo de ella, se ejecutó una operación militar contra un objetivo legítimo con estricta observancia del derecho internacional Humanitario [...]” (Colombia, 2009).

¹¹ El 2 de marzo de 2008, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional respondieron a una nota de protesta de la República de Ecuador, anticipando que Colombia no había violado la soberanía ecuatoriana y que había actuado de acuerdo con el principio de legítima defensa. Adicionalmente, describieron que había sido una persecución en caliente. Para justificar el uso de la fuerza, afirmaron que respondieron a un ataque armado. Sin embargo, en el informe de la comisión de verificación de la OEA, no se registraron tales hechos.

tiene la comunidad latinoamericana frente al papel de “víctima” de Ecuador ante las repercusiones transfronterizas de la estrategia de seguridad colombiana (como el daño del glifosato a poblaciones, cultivos legales y fuentes hídricas, aumento de refugiados colombianos, etcétera) y la inoperancia de los arreglos colectivos para intervenir o sancionar las violaciones a la soberanía estatal –política y territorial– fueron factores de incentivo para esta conducta no cooperativa por parte de Colombia (Pastrana, 2011b, pp. 112-113). Adicionalmente, la anarquía sistémica le permitía al gobierno colombiano justificar su necesidad de defenderse unilateralmente e, incluso, justificar el operativo como una “acción preventiva”, no en contra del Estado ecuatoriano sino del grupo guerrillero transnacional, que maquinaba planes contra el Estado colombiano desde allí, amparado en el conocimiento compartido de que el respeto a la soberanía de Ecuador y las relaciones bilaterales erosionadas implicarían un esfuerzo de coordinación bilateral muy alto como para emprender una acción conjunta antisubversiva en el corto plazo.

Por otro lado, la conducta norteamericana generada por la doctrina de seguridad nacional de Bush Jr., que relativizó el respeto a la soberanía haciendo una nueva acepción internacional entre países “amigos de la democracia” y países “santuarios del terrorismo”, susceptibles de ser intervenidos, influyó notoriamente en esta decisión colombiana. Anticipando el respaldo de Estados Unidos o, por lo menos, su apoyo pasivo a la “acción antiterrorista”, Colombia pudo momentáneamente “relajar” el concepto compartido sobre el respeto a la soberanía nacional y la inviolabilidad del territorio, intercambiándolo por una necesidad coyuntural de legítima defensa y oportunidad que mitigó el repudio latinoamericano y condujo a la comunidad continental a preguntarse por qué operaban con “tanta tranquilidad” los guerrilleros desde territorio ecuatoriano. La diplomacia populista fue hábil en quitar el énfasis de las discusiones internacionales en el pilar de la soberanía y trasladar la mirada latinoamericana a las dudosas relaciones entre funcionarios públicos ecuatorianos y venezolanos y las FARC. Uribe aprovechó bien la reunión del Grupo de Río, denunciando a Rafael Correa y a Hugo Chávez como “nostálgicos del comunismo” y conectados con las FARC, relativizando, al mismo tiempo, el principio de soberanía y aludiendo implícitamente al viejo concepto de la “guerra justa” al afirmar que violarla también es “cuando desde el otro país, reiteradamente un grupo terrorista dispara contra los ciudadanos del país vecino”¹².

El clima apto para enarbolar estrategias clientelistas y comunicativas populistas con miras a una segunda reelección fue conscientemente preparado en 2009, con especial atención al nacionalismo que se pretendió construir con base en la opinión mayoritaria. Según esta, “solo Uribe” podría derrotar definitivamente a las FARC en otros cuatro

¹² “Uribe y Correa se cruzan graves acusaciones tras un tenso debate en la cumbre del Grupo de Río”. 7 de marzo de 2008. Recuperado de <http://www.lavanguardia.es>. Consulta: 8 de marzo de 2008.

años, consolidando el crecimiento y la inversión, y cualquier signo de aceptación frente a las sugerencias de paz y negociación de los gobiernos vecinos o sus simpatizantes colombianos –la oposición– podría resultar en una “invasión” de la ideología bolivariana y la resurrección del fenómeno guerrillero. Este comportamiento gubernamental no solamente denotó una contradicción de fondo: si la Seguridad Democrática es una política de Estado, por qué solo “un líder” podría darle continuidad también reveló un concepto populista interpretado en el discurso como “principio democrático superior”. El denominado “*Estado de opinión*”¹³ se hacía ver como etapa “superior” de la democracia, en la que la “maduración” del Estado de Derecho –recuperado por la Seguridad Democrática– traía como consecuencia un “equilibrio entre la participación y la representación” –cuyo eje principal es el líder popular– y la posibilidad para el Ejecutivo, amparado en la alta popularidad, de controvertir y resistir los contrapesos legislativos y judiciales con el fin de interpretar y acatar la “soberana voluntad del pueblo”. Todo ello, una clara apología al personalismo político, antisistémico y anticonstitucional característico del populismo (Pastrana, 2011b, pp. 121-126).

Para efectos del análisis de la política exterior, esto no es muy diferente: el predominio del *Estado de opinión* significaría, en términos prácticos, que la razón gubernamental estaría por encima de toda exigencia diplomática y de reconciliación bilateral con los “enemigos externos” de la doctrina de seguridad nacional. En consecuencia, el acuerdo desequilibrado para prácticamente entregar el control de siete bases colombianas al personal norteamericano revestía de fondo un efecto de disuasión política con dos escudos: el del respaldo mayoritario a las decisiones del Ejecutivo, especialmente a aquellas que revistieran un rechazo explícito a las sugerencias e iniciativas exteriores de paz con las FARC –particularmente las venezolanas– y el de la renovación del “manto protector” de Estados Unidos contra las tendencias ideológicas “revolucionarias” en el continente (Centeno, 2010, pp. 82-83; Pastrana, 2010b, p. 55). Este último “beneficio” fue interpretado por la opinión pública doméstica como un acuerdo de contención por su magnitud, pues su justificación gubernamental como acuerdo complementario de la cooperación norteamericana tipo Plan Colombia contra el cultivo y transporte de narcóticos y contra las FARC, pareció contradictoria.

Si la necesidad nacional de seguridad física estaba siendo aparentemente satisfecha por la complementariedad entre el fortalecimiento de la política interna de seguridad y la cooperación bilateral con Estados Unidos, los intereses gubernamentales detrás de un acuerdo de tanta envergadura probablemente apuntaban más bien a la consecución

¹³ Véase el discurso del presidente Álvaro Uribe Vélez en la ceremonia de instalación del Congreso. 20 de julio de 2009. Recuperado de <http://www.elspectador.com/noticias/politica/articulo151632-discurso-completo-del-presidente-alvaro-uribe-el-congreso>. Consulta: 18 de octubre de 2010.

de objetivos externos. Estos vendrían atados a una estrategia populista para apagar las iniciativas domésticas y externas de flexibilización de la política de seguridad (entrar a negociar con el enemigo debilitado y disminuir las fricciones con los vecinos críticos de la política) y resaltar ante la audiencia nacional el “papel imprescindible” de un Ejecutivo caracterizado por su temple “duro”. Ahora, esto significaría disuadir toda injerencia venezolana en el juego electoral colombiano y todo “juego de guerra” practicado por Chávez en la frontera, ensalzando al presidente Uribe como artífice de una posición regional más segura entre vecinos poco amistosos e ideológicamente adversos, gracias a una profundización del vínculo militar con los norteamericanos.

Dado esto, podría agregarse que otros objetivos externos detrás del acuerdo, además del efecto de disuasión a Venezuela, evocan intereses compartidos donde pesa mucho el principio de seguridad regional norteamericano para comprometer al conjunto de la región andina en su enfoque antidrogas y antiterrorista (Centeno, 2010, p. 82; Pastrana, 2007, p. 21; Carvajal y Amaya, 2005, pp. 44-45).

La oportunidad de aumentar la presión norteamericana sobre la región andina con el acuerdo, para homogeneizar las estrategias antidrogas, tenía, por supuesto, esa contraprestación disuasiva favorable a las estrategias electoral y mediática uribista que hiperbolizaban el grado de amenaza que representa la Venezuela bolivariana. Empero, buscando resolver su dilema de seguridad interno de esta manera (combatir de frente a las FARC, presionando a sus vecinos a hacer lo mismo o permitir que la diplomacia de las FARC y los guiños ideológicos de Chávez “legitimem el terrorismo”), se refleja una gran inseguridad hacia las reticencias de sus vecinos a compartir su enfoque. Siendo guiada por su propia inseguridad, agudizada por un populismo polarizante, Colombia se fue acercando cada vez más al *american way*, aumentando la inseguridad y la desconfianza de todos sus vecinos. En otras palabras, su forma de resolver su dilema de seguridad interno multiplicó los dilemas de seguridad andinos, pagando un precio muy alto y a largo plazo en su política exterior en pos de una eficiencia doméstica relativa y de corto plazo.

A pesar de esto, la razón gubernamental en la era Uribe siempre izó en sus relaciones exteriores la bandera ideológica de una premisa del tipo “están con nosotros o están con las FARC”, particularmente cuando el presidente declaraba ante la 64ª Asamblea General de la ONU que: “El terrorismo no se puede desconocer en nombre de las buenas relaciones internacionales. Al contrario, el multilateralismo y la diplomacia deben conducir a acciones de colaboración entre los Estados para superar este drama y sus cómplices como el tráfico de armas, drogas ilícitas, lavado de dinero y activos, refugios de terroristas, entre otros”¹⁴. Por supuesto, premisas como esta justifican el aislamiento

¹⁴ 64ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Septiembre 23 de 2009. Recuperado de <http://www.google.com/search?q=discurso+de+uribe+en+la+onu+el+23+de+se>

regional, desestimando el papel de los mecanismos multilateralizantes que no estén fundados en la racionalidad del enfoque bilateralista colombonorteamericano de seguridad.

Después de un trago agri dulce, por el cual Uribe vería frustradas sus aspiraciones a una segunda reelección gracias a los controles constitucionales que quedaron en pie – pues el populismo no puede perpetuarse con la facilidad de una dictadura *de facto* – pero dando paso a un sucesor, supuestamente de vertiente ideológica semejante, el presidente saliente trataría de dejar su sello personal para la futura política exterior. En su último discurso ante el Congreso de la República, Uribe declaraba que el pueblo colombiano no podría quedarse silente ante la posibilidad de que “[...] el terrorismo pueda encontrar refugio (internacional) [...]” y que Colombia “[...] ha puesto la dignidad y el derecho a vivir sin terroristas, por encima de los intereses del comercio [...]”, haciendo una alusión clara a una ruptura de la interdependencia económica con Venezuela en caso de conflicto ideológico (Pastrana y Vera, 2010a, pp. 26-33). Lo curioso fue siempre el doble rasero de su idea de dignidad, valor que se fundamenta en el principio de autonomía del individuo o de los pueblos, porque lo esgrimía con los vecinos, pero se olvidaba totalmente de él cuando se subordinaba a Estados Unidos. Conceptualmente hablando, aludió a sacrificar el interés corporativo y compartido de desarrollo comercial para legitimar la continuidad de un interés ontológico, si en verdad la Política de Seguridad Democrática se ha insertado hasta la raíz en la cultura política nacional (Carvajal, 2011, pp. 273-282; Pastrana y Vera 2010a, pp. 16-26). Al final de su mandato, Álvaro Uribe, desde su estrecha visión del mundo, calificaría las intenciones de su sucesor, Juan Manuel Santos, de reconciliarse con los vecinos como diplomacia meliflua y babosa¹⁵.

A modo de conclusión

Es analíticamente útil examinar cómo el empoderamiento creciente de la figura presidencial, el aumento de sus poderes y la erosión de los controles que fomenta el populismo latinoamericano, además de la introducción regional de reformas constitucionalmente desbalanceadas, como la reelección, conllevan a un predominio del liderazgo personalista en las relaciones internacionales sobre el cosmos institucional de la política exterior en el caso del gobierno de Álvaro Uribe en Colombia. Si se atiende a los productos autoritarios y desinstitucionalizantes de las relaciones de poder basadas en el caudillismo y la construcción de referentes nacionalistas, el populismo puede ser definido, en una acepción sencilla y política, como una estrategia de liderazgo e influencia individual que desestructura las mediaciones, concentra poderes y funciones, es deliberadamente

ptiembre+de+2009&sourceid=ie7&rls=com.microsoft:en-US&ie=utf8&oe=utf8&rlz=117GGIE_es. Consulta: 18 de octubre de 2010.

¹⁵ Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7804575>. Consulta: 18 de octubre de 2010.

antisistémica, de regresión institucional y apersonamiento del poder político, pero que depende parcialmente de la red institucional tradicional, del sistema electoral y del clima favorable de opinión para no constituirse como una dictadura *de facto*.

Los Estados definen el contenido y forma de expresión de sus intereses individuales o corporativos mediante sus dinámicas de socialización interna y mediante procesos de intersubjetividad internacional que los conducen hacia la empatía o la diferenciación respecto a otras sociedades o Estados. Aquí, se conecta el ejercicio populista de poder nacional con la construcción de la identidad, visión, intereses y objetivos de una política exterior autoritaria y discrecional, en la medida en que esta última también se instrumentaliza exacerbando el ámbito de los intereses corporativos. Las razones de Estado –la preservación y bienestar de la entidad política– se funden indistintamente con las razones de Gobierno –su credo o programa interno temporal– y se recrean medios y estrategias populistas en el ámbito internacional con el fin de reforzar un proceso consciente para centrar la atención en el líder, sublimar el ámbito de la seguridad nacional, cerrar la perspectiva de la sociedad doméstica en torno a sí misma y bloquear o revertir procesos de identificación política positiva con respecto a otras naciones o Estados, especialmente aquellos críticos frente a las prácticas domésticas anticonstitucionales y lesivas de los derechos humanos de este tipo de regímenes.

Así, el populismo puede reorientar los intereses corporativos del Estado (seguridad física, seguridad ontológica/ideológica, reconocimiento y desarrollo) exponiendo al régimen como “autosuficiente” y a la figura de poder como “indispensable”; puede apelar a las necesidades, inseguridades y temores de la *sociedad* doméstica para justificar su marginación internacional o sus antagonismos bilaterales y puede invocar elementos de índole lingüística, étnica o cultural, exacerbando el nacionalismo. El populismo también puede aprovechar estratégicamente la configuración anárquica o los vacíos de poder y de reglas del sistema regional o internacional, convirtiéndose en un Estado *outsider* del derecho internacional y escéptico respecto a las comunidades de seguridad y los arreglos colectivos para el manejo de los conflictos, multiplicando y manipulando los dilemas de seguridad con posiciones no cooperativas.

El populismo puede intentar reinterpretar el principio de soberanía de modo unilateral y asimétrico, relativizando las obligaciones contraídas ante comunidades de Estados en cuanto a su manejo democrático interior y a la conducción pacífica de sus relaciones exteriores. Empero, en un contexto internacional de apertura creciente, de aumento de la interdependencia económica y de multipolaridad definida por alianzas complejas y emergencia de diversos bloques políticos económicos, el populismo no puede permanecer totalmente desconectado de los flujos globales y tiene que apelar a alianzas instrumentales e invitaciones al involucramiento de actores externos que le representen aumento de capacidades, de influencia internacional y prestigio.

Referencias bibliográficas

- Arditi, B. (2004). "El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 191 (mayo-agosto): 86-99. UNAM.
- Ballén, R. (2010). *La pequeña política de Uribe y sus simulaciones*. Bogotá: Temis.
- Barrios, H. (1999). *Die Aussenpolitik junger Demokratien in Sudamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Belaúnde, J. de (1998). "Justice, Legality and Judicial Reforms". En J. Crabtree y J. Thomas (ed.). *Fujimori's Peru: the Political Economy*. London.
- Borda Guzmán, S. (2007). "La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?". *Revista Colombia Internacional*, 65 (enero-junio): 66-89.
- Burbano de Lara, F. (1998). *El fantasma del populismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Canovan, M. (2002). "Taking Politics to the People: Populism as Ideology of Democracy". En Y. Mény y Y. Surel. *Democracies and the Populist Challenge*. Chippenham: Palgrave.
- Castro, P. (2007). "El caudillismo en América Latina, ayer y hoy". *Revista Política y Cultura*, 27. Universidad Autónoma Metropolitana. México: 9-29.
- Cardoso, E. y A. Helwege (1991). "El populismo, el despilfarro y la redistribución". En R. Dornbusch y S. Edwards (comp.). *Macroeconomía del populismo en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Carvajal, L. y R. Amaya. (2005). "La política exterior de la administración de Uribe (2002-2004): alineación y securitización". *Cuadernos del CIPE*, 2.
- Carvajal, L. (2011). "El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía?". En D. Cardona. *Colombia una política exterior en transición*. Fescol: 273-317.
- Centeno Mena, R. (2010). "La integración Latinoamericana y la guerra asimétrica". *Comentario Internacional*, 9.
- Colombia, Ministerio de Defensa Nacional (2009). "Comunicado de prensa, Bogotá, 1 de julio 2009" [documento de trabajo], [en línea]. Recuperado de <http://www.min-defensa.gov.co/index.php?page=181&id=9114>. Consulta: 27 de octubre de 2009.

- Corrales, J. (2009). "Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy". *The Washington Quarterly*, 32 (4).
- Deusdad, B. (2003). "El concepto de liderazgo político carismático: Populismo e identidades". *Opción* (agosto): 9-35. Universidad de Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Di Tella, T. S. (1965). "Populismo y reforma en América Latina". *Desarrollo Económico*, 4 (16).
- Dilla Alfonso, H. (2006). "Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posposiciones fatales". *Nueva Sociedad*, 205.
- Dugas, J. C. (2003). "The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe". *Third World Quarterly*, 24 (6): 1117-1136.
- Duque, J. (2007). "El liderazgo en los procesos políticos". En H. Arévalo. *Liderazgo y procesos políticos*. Cali: Poemia.
- Edelman, M. (1976). *Politik als Ritual*. Frankfurt/M-New York: Campus.
- Ellner, S. (2004). "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: Análisis de dos variantes del populismo". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10 (1).
- Galindo Hernández, C. (2007). "Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez". *Revista Íconos*, 27: 147-162. Flacso.
- González, O. (2007). "Los orígenes del populismo latinoamericano. Una mirada diferente". *Cuadernos Cendes*, 24 (66).
- Graham, C. y C. Kane (1998). "Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995". *Latin American Research Review*, 30 (1).
- Guzmán, A. (2010). "Política exterior y cooperación: del discurso a la acción". *Comentario Internacional*, 9.
- Hentschke, J. (2004). „Lateinamerika zwischen Populismus und Neopopulismus. Die britische und amerikanische Theoriendiskussion der späten 1990er Jahre und ihre Anwendung auf Brasilien, Chile und Peru“. En D. Nohlen y H. Sangmeister. *Macht, Markt, Meinungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kaufman, R. y B. Stallings (1992). "La economía política del populismo latinoamericano". En R. Dornbusch y S. Edwards (comp.). *Macroeconomía del populismo en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Klotz, A. y C. Lynch (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E. Sharpe, Inc. New York.

- Laclau, E. (2006). "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana". *Nueva Sociedad*, 205.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (1980). *Política e ideología en la teoría marxista, capitalismo, fascismo, populismo*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Mackinnom, M. M. y M. A. Petrone (1999). *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.
- Maihold, G. (2009). *Foreign Policy as Provocation, Rhetoric and Reality in Venezuela's External Relations under Hugo Chávez*. Berlín: SWP Research Paper RP 1. Recuperado de http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5629. Consulta: 10 de octubre de 2010.
- Mair, M. (2002). "Populist Democracy vs. Party Democracy". En Y. Mény y Y. Surel. *Democracies and the Populist Challenge*. Chippenham: Palgrave.
- Márquez, M. L. (2009). "La democracia en el socialismo del siglo xxi en Venezuela". En M. L. Márquez et al. *Democracia y ciudadanía. Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Márquez, M. L. (2008), "El liderazgo populista de Chávez, su discurso y las relaciones colombo-venezolanas". En E. Pastrana et al. *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Máquez, M. L. (2003). "Neopopulismo y chavismo". En C. Ahumada y T. Angarita (ed.). *La Región Andina: entre los nuevos populismos y la movilidad social*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano.
- Minker-Bünjer, M. (2000). „Friedensschluss zwischen Ecuador und Peru: Konfliktursachen und Konfliktregulierung“. *Lateinamerika Analysen-Daten-Dokumentation*, 16.
- Niebel, I. (2006). „Neopopulismos oder Emanzipation“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 51-52.
- Novaro, M. (1996). "Los populismos latinoamericanos transfigurados". *Nueva Sociedad*, 144.
- Palmer, D. S. (1997). "Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39 (3).

- Panfichi, A. (1997). "The authoritarian Alternative: 'Anti-Politics' in the Popular Sectors of Lima". En D. A. Chalmers *et al.* (ed.). *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Partizipation and Representation*. Oxford.
- Pastrana, E. L. y Trujillo (2011a). "La Operación Fénix de las Fuerzas Armadas Colombianas a la luz del Derecho Internacional". *Diálogo de Saberes*, 34: 197-226.
- Pastrana, E. (2011b). "Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional". *Diálogo Político*, 1 (2011): 109-136.
- Pastrana, E. (2011c). "El futuro de las relaciones entre Colombia y la Unión Europea: ¿profundización o estancamiento?". En D. Cardona. *Colombia una política exterior en transición*. Fescol: 201-234.
- Pastrana, E. y D. Vera (2010a). "La urgencia de una nueva orientación para la política exterior colombiana". En G. Sánchez y Y. Pacheco. *Las relaciones internacionales de Colombia, una mirada política y jurídica*, 6tas Jornada de Derecho Público, Universidad Santiago de Cali. Editorial Universidad Santiago de Cali: 13-60.
- Pastrana, E. (2010b). "La política exterior colombiana en materia de integración". *Comentario Internacional*, 9.
- Pastrana, E. y D. Vera (2008). "¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas?". En E. Pastrana *et al.* *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. (2007). "Otra visión mundial". *Revista Javeriana*, 731 (143).
- Pastrana, E. (2000). *Institucionalización de las relaciones económicas internacionales*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Paramio, L. (2006). "Giro a la izquierda y regreso del populismo". *Nueva Sociedad*, 205.
- Ramírez, S. *et al.* (2005). "Estados Unidos-Colombia-Venezuela: ¿una relación triangular?". En S. Ramírez y J. M. Cadenas (ed.) (2005). *Colombia y Venezuela*. Caracas: Universidad Central de Venezuela y Iepri de la Universidad Nacional.
- Roberts, K. M. (1999). "El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano". En M. M. Mackinnom y M. A. Petrone. *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ruggie, J. G. (1992). "Multilateralism: the Anatomy of an Institution". *International Organization*, 46 (3): 561-598.
- Ruggie, J. G. (1997). "The past as a prologue? Interests, identity, and American Foreign Policy". *International Security*, 21 (4): 89-125.

- Ruggie, J. G. (1998). "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge". *International Organization*, 52 (4), International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics: 855-885.
- Sanin, J. (2008). "Colombia y Venezuela: la hiperinflación del ejecutivo". En E. Pastrana et al. *Vecindario agitado. Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Serbin, A. (2006). "Cuando la limosna es grande". *Nueva Sociedad*, 205.
- Sosa, I. (1999). "Nacionalismo y populismo, dos interpretaciones distintas de una experiencia única". *Política y Cultura*, 11.
- Taggart, P. (2002). "Populism and the Pathology of Representative Politics". En Y. Mény y Y. Surel. *Democracies and the Populist Challenge*. Chippenham: Palgrave.
- Torre, C. de la (2005). *Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia*. Medellín: La Carreta.
- Touraine, A. (1999). "Las política nacional-populares". En M. M. Mackinnom y M. A. Petrone. *Populismo y neopopulismo en América Latina, el problema de la Cenicenta*. Buenos Aires: Eudeba
- Trejo, M. A. (2006). "El militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela". *Provincia*, número especial.
- Trinkle, H. (1997). *Veränderung politischer Partizipation. Entwicklung eines erweiterten Analyse und Interpretationsmodells und dessen Bedeutung für die politische Bildung*. Frankfurt (M).
- Vilas, C. M. (1988). "El populismo latinoamericano: un enfoque estructural". *Desarrollo Económico*, 28 (111): 323-352.
- Weber, M. (2006). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Paderborn: Voltmedia.
- Welsch, F. y J. V. Carrasquero (2001). "Venezuela unter Chávez: zwischen demokratischer Revolution und Caudillismo". *Ibero Analysen*, 7.
- Wendt, A. (1992). "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, 46 (2): 391-425.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, A. (1994). *Collective Identity Formation and the International State*. The American Political Science Review. Vol. 88. No. 2. Jun. P. 384-396.

- Wendt A. (1995). *Constructing International Politics*. International Security. Vol. 20 No.1. p. 71-81.
- Weyland, K. (2001). "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics". *Comparative Politics*, 34 (1): 1-22. City University of New York.
- Wiarda, H. J. (1985). "¿Se puede exportar la democracia? La búsqueda de la democracia en la política norteamericana para América Latina". *Revista de Ciencia Política*, 7 (1).
- Zehfuss, M. (2004). *Constructivism in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

