

¿Y AMÉRICA LATINA? UNA PROPUESTA ANALÍTICA SOBRE POPULISMO Y POLÍTICA EXTERIOR

*What about Latin America? An Analytical Proposal
on Populist Foreign Policy*

DOI: 10.4067/S0718-090X2022005000105

VOLUMEN 42 / N° 1 / 2022 / 81-103

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política
cienciapolitica.uc.cl



ÉLODIE BRUN

El Colegio de México

CARLOS HERAS RODRÍGUEZ

El Colegio de México

JUAN JOSÉ MONTIEL RICO

El Colegio de México

RESUMEN

América Latina permanece al margen de los debates académicos recientes sobre cómo el populismo influye en la política exterior de los estados. Para avanzar el diálogo en la materia, proponemos la hibridación de la experiencia latinoamericana con publicaciones extraregionales sobre la materia. De este proceso resulta una hoja de ruta para estudiar la política exterior populista desde América Latina que comprende cuatro ejes de análisis: (a) la reproducción de la dicotomía nosotros/ellos en la política global, asociada con diferentes ideologías, (b) el uso de discursos críticos hacia el escenario mundial, (c) la centralización de la toma de decisiones en política exterior en torno al líder y (d) los condicionamientos que impone la posición de los países latinoamericanos en el sistema mundial como restricción fundamental a las aspiraciones al cambio de las políticas exteriores populistas.

Palabras clave: política exterior, populismo, América Latina, hibridación.

ABSTRACT

Latin America remains on the margins of recent academic debates on how populism influences the foreign policy of states. In order to advance the discussion on the subject, we propose the hybridization of the Latin American experience with international references on the subject. The result of this process is a road map for studying populist foreign policy from Latin America, comprising four axes of analysis: (a) the reproduction of the us/them dichotomy in global politics, associated with different ideologies, (b) the use of critical discourses towards the world scenario, (c) the centralization of foreign policy decision-making around the leader, and (d) the conditioning factors imposed by the position of Latin American countries in the world system as a fundamental restriction to the aspirations for change of populist foreign policies.

Keywords: foreign policy, populism, Latin America, hybridization.



All the contents of this electronic edition are distributed under the Creative Commons license of "Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International" (CC-BY-SA). Any total or partial reproduction of the material must cite its origin.

I. INTRODUCCIÓN

Si hay una región en el mundo caracterizada por experiencias recurrentes de gobernantes populistas es América Latina (AL).¹ Este perfil ha generado reflexiones teóricas propias, como son las obras de Gino Germani, Octavio Ianni o Ernesto Laclau.² El populismo es parte constitutiva de la trayectoria política latinoamericana, no solo una característica de periodos de crisis (De la Torre 2003: 55), y ha sido un medio para la ampliación de la ciudadanía (De la Torre 2008: 46).

Desde 2007, y de manera más pronunciada después de la elección de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2016, ha emergido un debate en ese país y en Europa occidental sobre el impacto del populismo en la política exterior. Sin embargo, estas referencias en general prestan poca atención al pensamiento latinoamericano sobre el populismo, mientras que la producción latinoamericana en la materia tiende a dejar de lado la política exterior. Algunos autores comienzan a subrayar esta contradicción (Chryssogelos 2017; Destradi y Plagemann 2019) y se han publicado varios trabajos en inglés dedicados al caso regional, en particular el Brasil de Jair Bolsonaro y la Venezuela de Hugo Chávez (Dodson y Dorraj 2008; Burrier 2019; Wajner 2019, 2021; Wehner y Thies 2020; Farias 2021; Guimarães y Silva 2021).

La tarea de identificar los principios básicos del rasgo populista en la política exterior debe partir del supuesto de que populismo y política exterior son conceptos evasivos. En este artículo restringimos la política exterior a la actuación de los estados dado que estudiamos populismos en el gobierno. Por tanto, podemos entenderla como “el conjunto de posiciones, decisiones y acciones que desarrolla un gobierno frente al contexto externo y que buscan, de manera específica, responder al interés de la nación” (Velázquez Flores 2020: 387). La política exterior no se disocia de la política interna; ambas se influyen porque forman parte de una misma realidad política.

El populismo tiene una naturaleza ambigua y, por tanto, es imposible abordarlo desde una sola dimensión. No obstante, existen por lo menos tres denominadores comunes cuando nos limitamos a la literatura sobre populismo y política exterior. Primero, siguiendo el planteamiento de Laclau (2005b), el populismo es una lógica política que establece una división entre grupos sociales mediante la construcción de una identidad popular que antagoniza con una élite descrita como poderosa. Numerosas publicaciones sobre populismo y política exterior retoman la definición de Cas Mudde (2004) que se basa en la dicotomía “nosotros amigos”/“otros enemigos”, las élites en este caso. Un segundo denominador común es la forma de gobernar populista que favorece

¹ Agradecemos a las/los evaluadores por su lectura minuciosa del manuscrito y sus valiosos comentarios que permitieron mejorarlo sustancialmente.

² Consideramos como producción latinoamericana la obra de autores que se formaron o nativos que trabajaron de manera estrecha con las universidades y publicaciones de la región.

el contacto directo con “el pueblo” y pasa por encima de las organizaciones de intermediación establecidas (Weyland 2001: 14). Por último, los estudios sobre el populismo desde y sobre AL consideran el fenómeno como parte de una experiencia histórica (Murillo 2018) cuyas expresiones se vinculan con contextos nacionales y mundiales específicos.

Este artículo busca fomentar la inclusión de AL en el debate sobre populismo y política exterior a partir de un análisis crítico de la literatura y mediante un proceso de hibridación. Esto nos lleva a elaborar una propuesta de sistematización teórica intermedia que creemos necesaria: una propuesta para analizar la política exterior populista para AL que mantiene la especificidad de la región, pero puede servir de base para reflexiones más allá de ella. La hibridación es la “incorporación creativa” de conceptos elaborados fuera de la región y su “fusión” con estudios locales (Tickner 2002: 57). Proponemos una fusión del pensamiento teórico sobre populismo y política exterior desde el *mainstream* con los estudios de caso que existen sobre este tema desde América Latina para plantear un entendimiento hibridado de la política exterior populista a partir de las experiencias latinoamericanas. Con ello, esperamos contribuir a llenar el vacío teórico sobre la materia en la región.

Nuestro objetivo es incorporar la variedad de casos de los ciclos populistas latinoamericanos después del fin de la Guerra Fría y destacar, matizar o desafiar algunas de las ideas que se han difundido hasta ahora, como la supuesta vena aislacionista y antiglobalista de los líderes populistas, su rechazo al multilateralismo, la ambivalencia en la relación con Estados Unidos o la afirmación de que la orientación de la política exterior pasa por el tamiz ideológico de los partidos políticos.

El resultado de la revisión de la literatura es la elaboración de una hoja de ruta compuesta por cuatro ejes analíticos que puedan servir para estudiar las políticas exteriores populistas en AL: un pensamiento dicotómico al servicio de varias ideologías; el discurso crítico y no protocolar; la centralización en el proceso de toma de decisión; y la implementación de las decisiones, restringida por la condición de actores no dominantes de los países latinoamericanos en el mundo. Este análisis no enuncia unas características generales de las políticas exteriores populistas en la región, sino que se propone como un medio para dar con ellas a partir del estudio de casos empíricos. Estos ejes se pueden aplicar a cualquier política exterior; por eso, es importante considerarlos en su conjunto para apreciar el carácter populista del caso estudiado. El aporte de nuestro trabajo es proponer una visión globalizante de la política exterior populista, que combina diferentes perspectivas conceptuales, respondiendo al avance del debate en curso (Destradi, Cadier y Plagemann 2021). Asimismo, estos ejes podrían adaptarse a la política interna, lo que no sorprende si consideramos que la política exterior se diseña por el cruce entre factores internos y externos. Los ejemplos incluidos en cada eje buscan confirmar su pertinencia para la política exterior.

Preferimos trabajar una hoja de ruta ante la creciente complejidad del fenómeno —cada época produce nuevos rasgos—, que impide el establecimiento de tipos ideales de políticas exteriores populistas (Chryssogelos 2017; Lovec y Bojinovic Fenko 2019), en particular en términos ideológicos (ver cuadro 1). Estos tipos no resisten en el tiempo ante la transformación permanente de los populismos latinoamericanos. Su pluralidad conlleva múltiples contradicciones que conviene más resaltar que encajar en abstracciones simplificadoras para entender mejor un objeto de estudio que se basa fundamentalmente en recursos de movilización subjetiva (emociones, percepciones, visiones).

Cuadro 1. Los populismos latinoamericanos en la literatura sobre populismo y política exterior

Tipos de populismos	Casos consensuados		Casos no consensuados	
	Gobernante	País (Periodo-)	Gobernante	País (Periodo-)
Populismo clásico o movimientos nacional populares	Juan Perón Getúlio Vargas	Argentina (1946-1955, 1973-1974) Brasil (1934-1945, 1951-1954)	Lázaro Cárdenas	México (1934-1940)
Neopopulismo o populismo neoliberal	Carlos Menem Fernando Collor de Mello Alberto Fujimori	Argentina (1989-1999) Brasil (1990-1992) Perú (1990-2000)	Álvaro Uribe	Colombia (2002-2010)
Populismo bolivariano, progresista o radical	Cristina Fernández de Kirchner Evo Morales Rafael Correa Daniel Ortega Hugo Chávez Nicolás Maduro	Argentina (2007-2015) Bolivia (2006-2019) Ecuador (2007-2017) Nicaragua (2007-) Venezuela (1999-2013) Venezuela (2013-)	Néstor Kirchner Luiz Inácio Lula da Silva Andrés Manuel López Obrador	Argentina (2003-2007) Brasil (2003-2010) México (2018-)
Populismo posradical o conservador*	Jair Bolsonaro Nayib Bukele	Brasil (2019 -) El Salvador (2019-)		

Fuentes: Elaboramos este cuadro a partir de los casos mencionados en las referencias incluidas al final, por lo que la muestra no agota los casos históricos. Ver en particular Wajner (2019).

Este cuadro refleja la complejidad del panorama latinoamericano y los pocos casos estudiados en comparación con los incluidos en Ciencia Política.

* Términos no consensuados

Este trabajo analiza los perfiles de la política exterior populista y no el concepto de populismo en sí mismo. Tampoco nos interesamos en los recursos movilizados para llevar a cabo esta política, ni en sus resultados, a menos que impacten directamente en su elaboración. La región latinoamericana demuestra la importancia del contexto global para la práctica política, como veremos en la segunda parte. Por cuestiones de coherencia en un estudio de este tamaño, nos concentramos en los ejemplos ocurridos después del fin de la Guerra Fría. Otra delimitación importante radica en que los ejemplos incluidos tratan de gober-

nantes populistas y no de otros actores, como los partidos políticos, que son más importantes en otras regiones, como la europea. En el caso de los sistemas presidencialistas latinoamericanos, la preponderancia del poder ejecutivo en la política exterior se acentúa cuando gobiernan actores populistas.

Después de detectar los huecos existentes en la literatura extraregional y regional sobre políticas exteriores populistas latinoamericanas, presentamos la hoja de ruta para estudiarlas. Así, combinamos varias visiones sobre las políticas exteriores populistas y ofrecemos una interpretación matizada y problematizada a partir de las experiencias latinoamericanas. Nuestro objetivo es proponer herramientas analíticas que pueden, a su vez, hibridarse con casos extrarregionales.

II. POPULISMO Y POLÍTICA EXTERIOR: *LE RENDEZ-VOUS* MANQUÉ ACADÉMICO PARA AMÉRICA LATINA

Aunque consciente de la proyección internacional de las olas de populismo en AL, la reflexión latinoamericana ha tendido a omitir la política exterior como una dimensión de los proyectos políticos populistas. El debate global, por su parte, incluye casos latinoamericanos, pero de manera insatisfactoria, lo que deja vislumbrar oportunidades de diálogo con la producción intelectual latinoamericana.

Una literatura latinoamericana con particularidades y carencias

La experiencia del populismo en la región latinoamericana ha suscitado una importante producción intelectual y académica propia desde los tiempos del populismo clásico, con movimientos como el peronismo y el varguismo que suscitaron los análisis pioneros de Germani, di Tella e Ianni. El populismo ha sido desde entonces objeto del debate intelectual latinoamericano fuera y dentro de la academia. Por tanto, no toda la reflexión latinoamericana sobre el tema tiene ambiciones teóricas, ya que en muchos casos la producción está constituida por textos de intervención política que se preguntan por el papel de los populismos —en particular en las olas clásica y radical— en la emancipación de las clases dominadas, el horizonte socialista y los fenómenos de transformación política y social del siglo XX.

La ciencia política *mainstream* tiende a identificar los casos de populismo a través de definiciones teóricas que consideran el populismo una “ideología delgada”, una estrategia política o una forma de articulación discursiva, como veremos a continuación.³ Por el contrario, en general las publicaciones latinoamericanas

³ Para un balance de las definiciones sobre populismo, ver Rovira Kaltwasser et al. (2017).

remiten a un conjunto de experiencias históricas claramente reconocibles y en muchas ocasiones no se concentran en la definición teórica del fenómeno.

En el cuadro 1 incluimos los casos más representativos de cada una de las olas populistas: el populismo clásico (alianzas interclasistas ligadas a la incorporación política de las masas con proyectos políticos desarrollistas o modernizadores y liderados por sectores de las élites), el neopopulismo (proyectos de gobierno que mantienen características *antiestablishment* y de polarización pueblo versus élite, pero de política económica neoliberal) y radical (los gobiernos populistas de principios de siglo que se inscriben en el “giro a la izquierda”) (De la Torre 2017a: 252-261).

Cabe destacar dos vetas de reflexión propia sobre el populismo que se remontan al siglo XX: la vinculada a la teoría de la modernización (Germani 1971; Di Tella 1973) y los análisis marxistas. Entre estos últimos destaca la discusión sobre el papel histórico del populismo en relación con la emancipación de las clases subalternas, para subrayar su incompatibilidad con las labores de izquierda (De Ípola y Portantiero 1995; Boersner 2005; Paramio 2006). La obra temprana de Laclau con Mouffe, con ambición de constituirse en teoría normativa, también parte de conceptos marxistas para tratar de superarlos. *Hegemonía y estrategia socialista* emprende una deconstrucción de la categoría gramsciana de hegemonía y un replanteamiento del proyecto socialista más allá de la “centralidad ontológica” de la clase obrera (Laclau y Mouffe 1985). El libro sienta las bases de la teoría posterior del populismo en Laclau, al proponer la construcción del pueblo como fruto de una práctica discursiva de articulación, producción de equivalencias entre reclamos separados y partición del espacio político en dos campos antagónicos. La ola neoliberal y sobre todo la radical han generado una nueva serie de estudios sobre el vínculo entre el populismo y la solidez democrática de los países de AL (Laclau 2005a; De la Torre 2008; Salmorán Villar 2021), como su función representativa (Aboy 2005; Ardití 2005; Ostiguy 2017) y la variedad de populismos en la región (Mudde y Rovira Kaltwasser 2013; Svampa 2016).

La dimensión internacional suele aparecer en los análisis clásicos y ocupa un lugar importante para explicar la llegada al poder de gobernantes populistas. Obras como *La formación del Estado populista* (Ianni 1980) pertenecen al corpus de la teoría de la dependencia, para la que las relaciones desiguales entre el centro y las periferias de la economía mundial son un obstáculo para el desarrollo socioeconómico de AL (Cardoso y Faletto 1969). Los regímenes populistas promueven la industrialización y el capitalismo nacional porque reducen la dependencia; por eso, sus proyectos políticos toman una forma antiimperialista (Ianni 1980: 169-170).

Otros autores hacen hincapié en la coyuntura global para comprender el surgimiento de gobiernos populistas en distintas etapas históricas. Trías (1995: 542) considera que en el periodo 1929-1945 se reduce la dependencia económica de las periferias respecto al centro, lo que permite la sustitución de exportaciones

del populismo clásico. Boersner (2005: 110-113) vincula los límites de algunos proyectos de izquierda y populistas de la etapa clásica con las tensiones de la Guerra Fría y el surgimiento de una nueva ola populista en los años 2000 a partir de la erosión del Consenso de Washington, un declive ideológico al que también apunta Paramio (2006: 63-65). Laclau argumenta que se debe situar la ola de protesta social y ascenso de gobiernos populistas de AL en la herencia de “dos experiencias traumáticas e interrelacionadas: las dictaduras militares y la virtual destrucción de las economías del continente por el neoliberalismo” (Laclau 2005a: 58). Para Salmorán Villar, las crisis económicas globales, el aumento de las desigualdades y de los flujos migratorios implican transformaciones sociales que influyen en las propuestas populistas (Salmorán Villar 2021). En todos estos casos, la dimensión global afecta el devenir de los populismos.

Sin embargo, el análisis sistemático de la política exterior está ausente de las reflexiones teóricas clásicas y contemporáneas latinoamericanas sobre el populismo. Una excepción parcial es Torcuato di Tella, quien propuso que la capacidad de un gobierno populista para desarrollar una política exterior independiente depende del nivel de apoyo social al gobierno y de la importancia general del país en el mundo (Di Tella 1973: 58). Además, con la excepción de Laclau, Rovira Kaltwasser, y en menor medida De La Torre, los estudios contemporáneos sobre populismo y política exterior, dentro y fuera de la región, no retoman las aportaciones teóricas de autores latinoamericanos sobre populismo.

Empujados por el auge del populismo radical de principios del milenio, algunos trabajos desde AL abordaron el contexto global y aspectos de su política exterior, aunque sin vocación teórica y sin vincularse tampoco con el debate mundial en curso. En una comparación entre las políticas exteriores de Hugo Chávez y Rafael Correa, Díaz González (2019) sostiene que ambos mandatarios buscan promover un sistema internacional “multipolar” gracias a la integración latinoamericana y al fortalecimiento de las relaciones con potencias alternativas como China, Rusia e Irán. De acuerdo con este autor, el liderazgo carismático y los recursos petroleros promovieron una política exterior más activa en Venezuela, mientras que la ecuatoriana era más moderada y pragmática en sintonía con el estilo “tecnopopulista” (populista y tecnócrata) de Rafael Correa (Díaz González 2019: 15-16). Estas conclusiones sugieren que, incluso en coincidencia del tiempo histórico y con la sintonía de un proyecto político compartido, las políticas exteriores populistas varían en función de los estilos de liderazgo y los condicionantes materiales. Un artículo muy reciente sobre la política exterior populista de Jair Bolsonaro (Guimarães y Silva 2021) deja claras las diferencias con el populismo radical, por ejemplo, en la relación con Estados Unidos.

Estos estudios proporcionan pistas interesantes para pensar el vínculo entre populismo y política exterior, aunque todavía dejan mucho espacio para futuras investigaciones. Por un lado, sobresale el caso de Venezuela y no siempre se refleja la complejidad de los populismos en la región. Por ejemplo, De la Torre sostiene que Hugo Chávez usó los recursos petroleros de Venezuela, la Alianza

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como comunidad epistémica y su ejemplo de éxito para difundir su ideología antiimperialista y antineoliberal (De la Torre 2017b: 1276), confundiendo procesos políticos largos y complejos con poco más que franquicias locales del chavismo.

Una excepción al énfasis en los proyectos llamados bolivarianos es el artículo de Pastrana Buelvas y Vera Piñeros (2011: 620-621), que considera la política exterior de Álvaro Uribe como una estrategia populista que se presentaba como una alternativa a la Revolución Bolivariana y un aliado de Estados Unidos y su doctrina de seguridad y libre comercio. Estos autores consideran que en una política exterior populista se confunden los intereses del jefe del Ejecutivo con los del estado en el sistema internacional (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros 2011: 611).

Otro problema es que, en general, los autores latinoamericanos no dialogan con la literatura extraregional sobre populismo y política exterior, ni combinan elementos teóricos de esa literatura con puntos de vista propios. Cuando se inscriben en el debate global e incluyen algunas referencias latinoamericanas, como Laclau (Guimarães y Silva 2021) y Germani, di Tella e Ianni (Webber Matos y Fogolari 2021), sus trabajos tienen como prioridad el estudio de caso y no la teorización. Tampoco podemos quedarnos satisfechos con la manera recurrente de abordar AL en las publicaciones extrarregionales sobre populismo y política exterior.

Una América Latina simplificada en el debate global sobre populismo y política exterior

Ante el auge de partidos populistas europeos y la elección de gobiernos que caen dentro de la categoría populista en el Norte (Estados Unidos, Europa occidental y central, Israel), Rusia y algunos países emergentes, como India y Turquía, las referencias académicas en inglés sobre el nexo entre populismo y política exterior se han multiplicado y representan fuentes enriquecedoras para pensar las experiencias latinoamericanas. De estas investigaciones debe destacarse el esfuerzo por acercarse a la política exterior a partir de un enfoque teórico: sea populismo como ideología delgada (*thin ideology*) (Mudde 2004), como estrategia política (Weyland 2001) o como forma de construcción discursiva de lo político (Laclau 2005b).

Algunos de estos trabajos se centran en ver cómo la política exterior se legitima hacia su audiencia interna a partir de elementos populistas (Mersol 2017: 95), o cómo los actores populistas usan la política exterior para construir un proyecto político a partir de estrategias discursivas que ponen a las categorías nucleares del populismo (pueblo y élite) en distintas relaciones antagónicas (Wehner y Thies 2020: 5; Wojczewski 2020a: 12; 2020b: 307). En cambio, hay trabajos que explican cambios sustantivos en la política exterior de ciertos gobiernos a raíz de sus rasgos populistas (Magcamit 2018; Skonieczny 2019). Estos argumentos muestran cómo el populismo o los recursos políticos populistas producen efec-

tos en el diseño y el contenido de las políticas exteriores y no sólo se reflejan discursivamente en ellas.

En esta dinámica literatura también se incluyen casos de la región, aunque muchas veces de manera insatisfactoria por tres razones: la ausencia de reflexión teórica; el enfoque en experiencias específicas, como la Venezuela chavista, que no permiten abarcar la diversidad del populismo latinoamericano; y la inclusión exclusiva de referencias en inglés, privándose así de los avances producidos en español y en portugués y no traducidos al inglés sobre este tema.

Primero, existen trabajos que no tienen ambición teórica. Por ejemplo, Morales (2016: 180) afirma que los populistas bolivarianos impulsan la autonomía en política exterior, incrementan su actividad diplomática en nuevas regiones del mundo y defienden “causas populistas” en la arena global, pero no proporciona una definición teórica del populismo.

Segundo, la elección de los casos está muy sesgada hacia la ola radical, en particular la Venezuela de Hugo Chávez, a veces sin que quede clara la especificidad populista. Varios autores consideran el antiimperialismo y la promoción de la integración latinoamericana sin Estados Unidos como aspectos centrales de la política exterior populista chavista (Dodson y Dorraj 2008: 75; Sagarzazu y Thies 2019: 210-211), en coincidencia con otros enfoques sobre la política exterior venezolana que no incluyen el populismo en el análisis (Corrales y Penfold 2011; Romero 2006).

Aunque estos estudios hacen aportes necesarios al conocimiento empírico del caso venezolano y otros ejemplos bolivarianos, quedan fuera del espectro nuevos populismos de derecha como Jair Bolsonaro o Nayib Bukele, así como los neopopulistas de los años 1990, aunque hay excepciones para ambos casos (Wajner 2019, 2021; Wehner y Thies 2020; Guimarães y Silva 2021). La inclusión de estas experiencias históricas evitaría tomar por rasgos de la política exterior populista elementos coyunturales de la política exterior de un tipo específico de populistas, como el antiimperialismo (señalado por ejemplo en el trabajo ampliamente citado de Mudde y Rovira Kaltwasser 2013: 168).

Tercero, del mismo modo que la literatura latinoamericana no dialoga con el debate mundial sobre populismo y política exterior, los estudios internacionales sobre la región no citan los análisis contemporáneos que se producen en AL (con la excepción de la mención teórica a Laclau, De la Torre y Rovira Kaltwasser), ni utilizan referencias teóricas clásicas latinoamericanas para comprender este fenómeno político. Algunos autores confunden la retórica con la práctica, como cuando se afirma que Hugo Chávez proponía alternativas radicales al Consenso de Washington (Drezner 2017: 30), o mencionan los casos latinoamericanos sin dedicarles espacio suficiente y sólo a partir de publicaciones secundarias en inglés (Chryssogelos 2017; Destradi y Plagemann 2019).⁴

⁴ Esto no quiere decir que los autores latinoamericanos estén infrarrepresentados en la literatura sobre populismo en general, como se refleja en Rovira Kaltwasser et al. (2017) o Mudde y Rovira Kaltwasser (2017).

Sin embargo, en los últimos años también se observa un salto cualitativo en los trabajos sobre AL, que consideran mejor la pluralidad del populismo en la región y su necesaria inclusión en el análisis de la política exterior de estos gobiernos. En un campo dominado hasta ahora por estudios de caso, Burrier (2019: 167) compara tres pares de países populistas y no populistas en AL a lo largo de treinta años para dirimir si existen diferencias significativas en los contenidos de la política exterior. El autor concluye que los gobernantes populistas tienden a los extremos —proteccionismo o liberalismo de mercado— en política económica, mientras que no hay diferencias significativas en política de defensa nacional. En el mismo libro, Wajner no encuentra un patrón único de política exterior populista, sino que distingue una tendencia hacia el empoderamiento de redes transnacionales de gobiernos populistas radicales, organizaciones sociales, comunidades étnicas e intelectuales con propósitos de legitimación interna y externa. En el caso de estos populismos, esta tendencia implica el establecimiento de alianzas con otros países en desarrollo (Wajner 2019: 214-215). El autor también observa cierto pragmatismo en la política exterior económica (Wajner 2021). Por último, la inclusión del caso brasileño en el debate global permite enriquecer el estudio de los populismos conservadores actuales, en particular su relación con Estados Unidos (Farias 2021; Guimarães e Silva 2021).

Estos últimos trabajos alientan la reflexión para responder, desde AL, a los limitantes similares que se encuentran en las referencias globales y regionales. Confirman la necesidad de entablar el diálogo entre los debates e interrogar críticamente las categorías de análisis ante la aparición de nuevos líderes populistas, como Nayib Bukele y Jair Bolsonaro, que se diferencian de las olas pasadas.

III. UNA HOJA DE RUTA PARA ESTUDIAR LA POLÍTICA EXTERIOR POPULISTA DESDE AMÉRICA LATINA

El pensamiento consolidado sobre populismo en la región, así como las particularidades de sus experiencias históricas, llaman a su mayor inclusión en las reflexiones sobre políticas exteriores populistas para contemplar su diversidad diacrónica. Aun cuando aclaran el panorama coyuntural, las tipologías difícilmente pasan la prueba del tiempo. La aparición de líderes que hacen frente a circunstancias distintas con objetivos políticos diversos relativiza las prácticas populistas, lo que vuelve casi imposible clasificarlos en categorías preestablecidas (Chrysogelos 2017; Wajner 2019; Smith 2020). Además, para entender sus contradicciones entrelazadas en el discurso, la ideología y la práctica, este objeto de estudio no se puede abordar desde una sola dimensión.

Por tanto, optamos por proponer una hoja de ruta que nos permita analizar los rasgos que puede integrar una política exterior populista a lo largo del tiempo e independientemente del espectro ideológico en el que se ubique. Esta hoja de ruta se divide en cuatro ejes: el contenido de las ideas, en donde se enfatiza un

pensamiento dicotómico de la política global al servicio de diversas ideologías; un discurso crítico y no protocolar hacia el mundo; la centralización en el proceso de toma de decisiones en política exterior; y una forma de implementación que contrasta con su discurso, pues las aspiraciones de los países latinoamericanos están limitadas por su condición de actores no dominantes en el sistema mundial.

Como lo sugiere la propuesta de hibridación, se trata de fusionar aportes extra-regionales y latinoamericanos. Esto puede llevar a aceptar, matizar o rechazar argumentos del debate mundial a la luz de la experiencia y de los estudios existentes sobre América Latina. Para la mayoría de los ejes, observamos la complementariedad entre los aportes a condición de adaptar ciertas hipótesis a las experiencias latinoamericanas.

En aras de ofrecer una visión globalizante y comparable de la política exterior populista, encuadramos los ejes en la dimensión global (el discurso hacia el exterior, la relación con el cuerpo diplomático, la participación en organismos regionales, etc.).

La dicotomía nosotros/ellos y su versatilidad ideológica

En las referencias sobre populismo y política exterior predomina el enfoque ideacional. Se define el populismo como una ideología delgada que considera a la sociedad dividida en dos campos antagónicos, el “pueblo puro” frente a la “élite corrupta”, y que sostiene que la política debe ser la expresión de la voluntad general del pueblo, lo que marca una distinción moral entre éste y la élite (Mudde 2004: 543-544; Müller 2016). Como ya lo mencionamos, esta lógica binaria coincide con varias propuestas latinoamericanas (Aboy 2005; Arditi 2005; Laclau 2005b; De la Torre 2017b; Salmorán Villar 2021).

Este enfoque es tan socorrido porque tiene la virtud de poner el énfasis en los principales conceptos del fenómeno populista (Verbeek y Zaslove 2017; los dos artículos sobre Jair Bolsonaro lo adoptan, véase Farias 2021; Guimarães y Silva 2021). Primero, la construcción discursiva de la dicotomía entre un “nosotros” y un “ellos” divide el espacio político y lo dota de un antagonismo constitutivo. Sobre este formato se construye la oposición moral entre “el pueblo virtuoso” y la “élite corrupta”, incluso más allá de las fronteras nacionales.

Así se pueden definir variedades de populismo a partir de la combinación del núcleo de ideas populistas con dimensiones adicionales, generalmente relacionadas con ideologías densas (*thick*) que acompañan a los movimientos populistas. Por ejemplo, Mudde y Rovira Kaltwasser han coordinado investigaciones transregionales sobre las variedades de populismo a partir de ese aporte teórico, con énfasis en la distinción entre populismo excluyente e incluyente (Mudde y Rovira Kaltwasser 2012). El presente análisis sugiere que, además, la

coyuntura y la posición del país en el sistema mundial abona a las particularidades que adopta una política exterior populista.

Aunque la dicotomía “ellos/nosotros” suele encuadrarse en la división del espacio político doméstico, esta construcción discursiva se puede nutrir de —y al mismo tiempo incidir en— la política exterior. Además de denunciar fenómenos que simbolizan la pérdida de soberanía, como la transnacionalización de las élites, la influencia de las organizaciones internacionales en la política interna (Chryssogelos 2020) o las dislocaciones materiales y culturales producidas por la globalización económica (Kandel 2018: 37), la lógica populista permite que las demandas sociales se envuelvan en un reclamo moral, en nombre del pueblo, ante el mundo.

Importa, por tanto, definir el “otro”, que no se identifica automáticamente con las “élites extranjeras” (Wicaksana y Wardhana 2021), como cuando se materializó en otros sujetos durante la ola neoliberal. En contraste con los populismos europeos, que generalmente establecen la división entre “nosotros” y “ellos” sobre criterios socioculturales —más vinculados con expresiones de derecha, nacionalistas, nativistas y en ocasiones xenófobas—, tradicionalmente los gobernantes populistas latinoamericanos fundan la construcción discursiva de esta dicotomía en la dimensión socioeconómica una dimensión socioeconómica (Mudde y Rovira Kaltwasser 2013). Por ejemplo, los temas de la migración, de la religión y del terrorismo no son componentes esenciales del discurso de política exterior en AL, incluso entre los neopopulistas y conservadores más recientes. El cariz incluyente y de izquierda de buena parte del populismo latinoamericano ha sido una manifestación de los desequilibrios que ha sufrido la región derivados de su incorporación a la economía global y las variaciones en el contexto mundial (Aytaç y Öniş 2014). Varios líderes populistas recurren a la retórica del “mundo en desarrollo” explotado por el sistema capitalista.

Esta otredad con base socioeconómica ha encontrado su mayor expresión durante la ola radical a través el discurso de líderes como Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa o Daniel Ortega, quienes proclaman combatir la desigualdad generada por las premisas del libre mercado y aspiran a construir un nuevo modelo de desarrollo que brinde oportunidades a los pobres, marginados y excluidos que representan el “verdadero” pueblo (De la Torre 2008: 40; Díaz González 2019: 3). Esta dicotomía se hizo explícita durante sus intervenciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU).

Por tanto, las audiencias de estos líderes populistas no son exclusivamente nacionales, sino que también contemplan la solidaridad con los excluidos del mundo (Dodson y Dorraj 2008: 73; Plagemann and Destradi 2019; Jenne 2021). Así se entienden el discurso de clausura de Hugo Chávez del V Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2005 o la acogida en el Brasil de Jair Bolsonaro de la Cumbre conservadora de las Américas en diciembre de 2018. El apoyo social, fundamental para los líderes populistas (di Tella 1973), rebasa entonces las audiencias nacionales.

En el caso de los populismos radicales, esta agenda de política exterior influye, en diferente medida, en las alianzas globales y regionales que establecen estos gobernantes y alimenta la confrontación retórica con la primera potencia mundial, sobre la base de que es elitista, depredadora y que socava las oportunidades tanto dentro como entre los países no dominantes en el sistema internacional. Esta confrontación fue una constante en paralelo con una política de alejamiento diplomático respecto a Estados Unidos. Bolivia y Venezuela representan los casos más extremos, pues en 2008 Evo Morales expulsó al embajador estadounidense en La Paz y Hugo Chávez le siguió en solidaridad. Álvaro Uribe invirtió la lógica antagónica para oponerse a la Revolución Bolivariana y aliarse con los Estados Unidos (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros 2011). Aquí destaca la importancia de la ideología asociada al populismo.

El ataque a las elites locales y transnacionales es compartido entre los populistas radicales y los más conservadores, quienes se posicionan también como víctimas del sistema (Cadier y Szulecki 2020). Si para los primeros esta élite representa la ideología neoliberal, para los segundos encarna lo que denuncian como el “globalismo” o el comunismo para Jair Bolsonaro (Farias 2021). En ambos casos hay una traslación de los tropos ideológicos populistas a la caracterización de las elites transnacionales que produce contenidos específicos de política exterior.

Aunque es común que el análisis del populismo parta de estos supuestos ideológicos, la lección desde la región es que los gobernantes populistas son ideológicamente ambiguos en política exterior (Burrier 2019). Centrados más en su personalidad, eligen por igual políticas de izquierda o de derecha para satisfacer necesidades inmediatas. Es el caso de populismos como el de Carlos Menem o Alberto Fujimori, liderazgos abiertamente neoliberales que establecieron barreras comerciales; o el de populistas de izquierda, identificados con el socialismo, que se aprovecharon del libre comercio. Por eso, si bien el estudio de las ideas es esencial para entender una política exterior populista, resulta indispensable complementarlo con la explicación del resto de los ejes.

Un discurso crítico y no protocolar

El planteamiento de Laclau (2005b) suele emplearse en los trabajos constructivistas sobre la política exterior, en donde se hace hincapié en el papel de las ideas, los valores y las identidades en la configuración de referentes discursivos que aprovechan los líderes populistas para convencer, legitimarse y orientar la atención hacia los “otros”, a partir del contexto global y para fines de política exterior (Pastrana Buelvas y Vera Piñeros 2011: 602; Özpek y Tanriverdi Yaşar 2018; Hall 2020; Lacatus 2020; Wojczewski 2020b).

Como afirma Taguieff, “ser populista es ante todo estar en contra” (Taguieff 2002: 125). En AL, el populismo es la expresión de un sentimiento de impotencia ante un proceso de decadencia nacional que aleja el país de los centros

del poder mundial, elemento fundamental del discurso de Carlos Menem. La impotencia también puede sentirse frente a un contexto global dominado por Estados Unidos y Europa occidental, en el caso de los populistas radicales, y cada vez más China, como para Jair Bolsonaro.

Ante esta situación insatisfactoria, los gobernantes populistas optan por llevar al límite el único recurso a su alcance: el discurso. En particular en la ola radical y entre los líderes más recientes, el discurso se distingue por ser virulento y desafiante. Buscan incomodar y trastocar emociones disímiles como la esperanza, el deseo, la nostalgia, el miedo, la ira y el resentimiento. Además, parecen despreciar el lenguaje protocolar por considerarlo sofisticado e hipócrita y, en su lugar, utilizan un estilo coloquial e irreverente para atraer a una audiencia más amplia. Algunos estudios sobre la retórica de figuras como Trump hacen énfasis en estas particularidades del discurso populista (Drezner 2017; Kandel 2018; Boucher and Thies 2019), que también se reproducen en líderes latinoamericanos como Hugo Chávez y Jair Bolsonaro (Díaz González 2019; Sargazazu y Thies 2019; Farias 2021).

A veces, las palabras son ponderadas, pero no los gestos, como cuando Nayib Bukele se tomó un *selfie* en la tribuna de la AGNU en 2019 para señalar la obsolescencia del foro. De la misma manera, la vestimenta de Evo Morales, al no usar el saco occidental, revela su postura crítica del protocolo diplomático. La experiencia latinoamericana invita a vincular más los discursos con sus contextos para captar todo su potencial crítico y también relacionar los estilos comportamentales de los líderes populistas con su diversidad ideológica.

En materia de política exterior, la intención del discurso populista está dirigida a repolitizar asuntos que parecen haber escapado a los estados y mantener un ambiente de tensión dramática constante (Müller 2016; Leslie 2017). Lo expuesto hasta aquí nos permite anticipar los principales contenidos del discurso presente en la política exterior populista: una crítica abierta al sistema mundial contemporáneo, sus instituciones y sus reglas, aunque sea de manera heterogénea. Además, en este discurso de política exterior, se impone una retórica de la protección de la soberanía (Plagemann y Destradi 2020; Guimarães y Silva 2021) y del pueblo como abstracción (no necesariamente nacionalizada). El discurso sirve al ideal de recuperación del control sobre los asuntos políticos, como cuando Daniel Ortega acusó a Estados Unidos y a España de injerencia en la política de Nicaragua desde la XIX Cumbre (virtual) del ALBA en 2021.

Por último, es indispensable considerar que, para difundir su mensaje directamente a su base de apoyo, los gobernantes populistas tienen una relación peculiar con los medios de comunicación masivos, tanto los neopopulistas, los populistas radicales, como los conservadores. Aprovechan la cobertura mediática y, al menos los casos más recientes, han dado una gran importancia a las redes sociales, por tratarse de una vía no convencional y no mediada, para relacionar directamente su discurso con el “pueblo” dentro y fuera de las fronteras (Joffres 2013; Plagemann y Destradi 2019). Como ejemplos destacan la

creación de la cadena de televisión *TeleSur* en 2005, creada por los gobiernos de Venezuela, Argentina, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Uruguay para influir en la opinión pública de AL (Wajner 2019: 213); o bien el éxito de líderes como Jair Bolsonaro y Nayib Bukele en el uso de las redes sociales. Así, las tensiones entre Brasil y China en el contexto de la pandemia del Covid-19 se hicieron públicas mediante Twitter. Estas redes facilitan la idolatría, más allá de las fronteras nacionales, lo cual recuerda el uso de la política exterior para aumentar la audiencia de algunos de estos gobernantes. Por ejemplo, Nayib Bukele a veces tuitea en inglés. Estas redes también facilitan la concentración de la atención en el líder populista.

El papel del líder y el énfasis en la centralización de la toma de decisiones

Tanto las referencias extraregionales como las latinoamericanas coinciden en que la tendencia del populismo a erigir un líder que representa la voz del “pueblo” conlleva un proceso de toma de decisiones más centralizado y unilateral en política exterior (Pastrana Buevas y Vera Piñeros 2011; Ostiguy 2017; Özpek y Tanriverdi Yaşar 2018; Díaz González 2019; Kaliber y Kaliber 2019; Plagemann y Destradi 2019). Esta tendencia ciertamente deriva del carácter presidencialista de los regímenes en AL, pero se acentúa con el populismo, incluso de la ola neoliberal (Aboy 2005; Svampa 2016). Al socavar los frenos institucionales, esta centralización facilita el discurso contestatario.

Las experiencias latinoamericanas llevan a cuestionar el sesgo de las investigaciones en la materia, más centradas en Europa (Schori Liang 2007; Balfour et al. 2016; Chryssogelos 2017), que suponen que el diseño de la política exterior populista depende de los partidos políticos. En el caso de AL, el proyecto político del líder trasciende las estructuras partidistas, que por lo general son más frágiles y menos institucionalizadas. De hecho, los estudios sobre políticas exteriores populistas latinoamericanas se concentran en los líderes, incluso cuando pretenden no hacerlo (Varbeek y Zaslove 2017).

Al manejo personalista de la política exterior se suma el desdén por la diplomacia de carrera, en coherencia con el discurso no protocolar. Sobre la premisa de que la diplomacia es una comunidad elitista y exclusiva, los gobernantes populistas politizan los cuerpos diplomáticos con nominaciones de confianza y se suelen rodear de asesores que no son reclutados entre las élites tradicionales en política exterior (Kane y McCulloch 2017; Wajner 2019; Plagemann y Destradi 2020). La influencia de Steven Bannon en el Brasil de Bolsonaro o de consultores comunistas de diferentes nacionalidades en la Venezuela de Chávez y de Maduro lo ilustran (Romero 2006; Farias 2021).

Además, estos líderes procuran debilitar el cuerpo diplomático profesional. Desde 1992, Alberto Fujimori destituyó a 117 miembros de la carrera diplomática. En Venezuela, el proceso de selección fue detenido después del efímero

golpe de estado de 2002, y en 2011, Rafael Correa cerró la Academia Diplomática ecuatoriana. En Brasil, la institución diplomática es más resistente, pero Jair Bolsonaro dejó claro su desprecio hacia ella cuando nombró a Ernesto Araújo como ministro de Relaciones Exteriores de enero de 2019 a marzo de 2021, pese a que no tenía el mismo rango que otros candidatos. Cuando existe un cuerpo diplomático tradicionalmente institucionalizado, como en el último ejemplo, éste interviene para moderar las iniciativas individuales en materia de política exterior, además por su mejor entendimiento del sistema mundial.

Aplicación de la política exterior populista: el peso de las circunstancias externas

Este es el rubro en el que quizás conviene hacer más matices y replanteamientos de algunas hipótesis expuestas en la literatura sobre casos de Estados Unidos y Europa. El estudio empírico de las experiencias latinoamericanas revela que, si el discurso es incendiario y crítico, en la práctica la política exterior populista es más ortodoxa y pragmática. Esto se debe a que el carácter populista se ve mitigado por la posición de los países no dominantes en el sistema mundial (di Tella 1973). Esta particularidad se confirma en los casos de India y Turquía (Kaliber and Kaliber 2019; Plagemann and Destradi 2020).

En lo que respecta a AL, las asimetrías globales constituyen un factor decisivo que condiciona su política exterior, sin olvidar que existen variaciones en el tiempo y según los países (Amorim Neto y Malamud 2015). Los autores de la dependencia subrayaron las condiciones económicas (Cardoso y Faletto 1969), juntos con autores clásicos sobre el populismo en AL (di Tella 1973; Ianni 1980), mientras que otros insistieron también en la configuración del sistema internacional. Para algunos, esta posición lleva a adoptar posturas autonomistas (Puig 1984), mientras que, para otros, se tiene que considerar los beneficios del alineamiento con las potencias (Escudé 1992). Considerando el populismo como una ideología delgada, esta diversidad ideológica repercute en las políticas exteriores populistas.

Incluso los más extremos en su discurso, como Jair Bolsonaro, Hugo Chávez y Daniel Ortega, adaptaron su política exterior. Por ejemplo, el nivel de beligerancia en la retórica de Hugo Chávez se relacionaba positivamente con el precio del petróleo (Dodson y Dorraj 2008; Sagarzazu y Thies 2014) y la realidad del comercio exterior brasileño lleva a Jair Bolsonaro a moderar su retórica anti-China (Guimarães y Silva 2021).

Así, aunque la política exterior populista sirva para adquirir visibilidad nacional y global, los costos son elevados y no siempre se consigue la repercusión deseada. Un ejemplo puede ser lo que sucedió en 2012 cuando Rafael Correa decidió brindar asilo político a Julian Assange, director del sitio *WikiLeaks*, en la embajada de Ecuador en Gran Bretaña, en franca hostilidad contra las autoridades estadounidenses y europeas (Díaz González 2019). También Ecuador

declaró ilegítima una parte de su deuda externa después de una auditoría en 2008, lo que sirvió para sanear sus finanzas, pero al mismo tiempo le cerró posibilidades de financiarse con las instituciones de crédito occidentales e incrementó su dependencia hacia China. Por otro lado, la propuesta de mediación de Carlos Menem en el conflicto israelí-palestino no recibió eco internacional.

En general, el populismo desafía el orden establecido, en este caso el global (el sistema mundial, las grandes potencias y las instituciones de la gobernanza global). Sin embargo, en su política exterior, los líderes latinoamericanos lo hacen de manera selectiva con temas y blancos diferentes, en función de su ideología y de la coyuntura. De ahí la importancia de considerar la diversidad de las políticas exteriores populistas latinoamericanas. Por ejemplo, la postura anti estadounidense, que se confirma entre los populistas radicales, no aplica para los neopopulistas de finales de siglo, ni para la administración de Jair Bolsonaro. Los casos de Cristina Fernández de Kirchner y Nayib Bukele, con una postura intermedia, vienen a confirmar esta pluralidad de posiciones. El llamado “antiamericanismo” tiene una larga tradición en AL y no es patrimonio único de los líderes populistas. Los patrones cambiantes respecto a Estados Unidos dependen más de la ideología o de posturas adoptadas en administraciones anteriores con las cuales los populistas buscan contrastar (Cadier 2019; Destradi y Plagemann 2019).

Esta idea se reafirma también con la integración regional, donde la participación en organismos regionales está condicionada por el espectro ideológico: los líderes bolivarianos prefieren el ALBA, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Dodson y Dorraj 2008; De la Torre 2017b; Sagarzazu y Thies 2019; Webber Matos y Fogolari 2021), mientras que los neopopulistas optaron por el regionalismo abierto, y Jair Bolsonaro se inclina más hacia la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

Algo similar ocurre respecto al neoliberalismo, denunciado por los populistas radicales (Laclau 2005a). En cambio, líderes como Fernando Collor de Mello, Alberto Fujimori, Carlos Menem y Álvaro Uribe decidieron alinearse y promover este modelo económico para facilitar su intercambio con los poderes mundiales, siendo éstos estados, empresas transnacionales o instituciones financieras.

La política exterior populista plantea pues una crítica selectiva al orden global existente, en ocasiones a sus ideologías —como el neoliberalismo— y algunas veces también a sus instituciones, sus valores y sus reglas (Copelovitch y Pevhouse 2019). Para los populistas radicales, las relaciones fueron tensas con las instituciones financieras internacionales, mientras que Jair Bolsonaro ataca más a los organismos que promueven valores progresistas, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas o la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Esto ha generado la impresión de que los gobernantes populistas son soberanistas y aislacionistas que rechazan el multilateralismo, muchas veces en asociación con la hostilidad hacia las potencias (Drezner 2017; Verbeek y Zaslove 2017; Kandel 2018; Kaliber y Kaliber 2019). Estudios que incluyen ejemplos latinoamericanos rebaten la validez de esa idea (Mudde y Rovira Kaltwasser 2013; Díaz González 2019; Plagemann y Destradi 2020: 114). Como parte de su estrategia de legitimación gracias a proyecciones regionales y mundiales, los gobiernos populistas de AL han apoyado iniciativas multilaterales, regionales y universales cuando empoderan su proyecto. Es el caso, por ejemplo, de la elección de Venezuela como miembro no permanente del Consejo de Seguridad entre 2015 y 2016, luego de Bolivia entre 2017 y 2018, de Brasil entre 2022 y 2023, y de la proposición del economista Rodrigo Xavier como candidato de ese país para ocupar la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2019. Podemos afirmar entonces que, si bien estos gobiernos no siempre facilitan las negociaciones colectivas a nivel global, tampoco las rechazan sistemáticamente. Debido al peso de las asimetrías globales, no pueden permitírselo.

IV. CONCLUSIONES

Este artículo parte de la necesidad de fomentar una reflexión desde América Latina sobre el vínculo entre populismo y política exterior. A pesar de un reconocido pensamiento teórico regional sobre los gobiernos populistas, nuestro diagnóstico del estado del arte revela que existen escasas publicaciones sobre este tema desde AL y que casi no intercambian de manera crítica con las referencias que se han multiplicado recientemente sobre otros casos.

Al mismo tiempo, varios ejemplos latinoamericanos están incluidos en el debate global, pero de manera sesgada y a veces simplista, al faltar un intercambio enriquecedor con las ideas producidas en la región. Algunos estudios muy recientes comenzaron este diálogo. En este artículo proponemos un análisis holístico basado en cuatro ejes analíticos para entender las políticas exteriores populistas a partir de las experiencias latinoamericanas. Así, nos inscribimos en la práctica de la hibridación, una fusión conceptual entre reflexiones locales e internacionales característica de los trabajos sobre política exterior en América Latina desde los años 1970.

Primero, apuntamos a una partición del campo político en dos, entre un pueblo y una élite, en detrimento de esta última. Observamos a veces la crítica a una élite transnacional que aprovecha el sistema económico global para acumular riqueza y privilegios. También existen llamados a la solidaridad entre grupos similares en diversos países. La dicotomía pueblo/élites se articula con otros componentes ideológicos que permiten predecir en cierta medida la orientación general de la política exterior. No es posible definir posturas típicas de los gobernantes populistas en este ámbito. Algunos critican el dominio de Estados Unidos en el mundo, mientras que otros anhelan ser reconocidos como socios

prioritarios por la primera potencia. En una perspectiva similar, unos adoptan el neoliberalismo cuando otros lo denuncian sin reemplazarlo completamente.

Segundo, esta dicotomía nutre una retórica crítica provocadora, difundida de manera directa a la audiencia nacional y global. Ahí las redes sociales representan plataformas políticas que facilitan la proyección de los líderes populistas en el mundo.

Tercero, el proceso de decisión de las políticas exteriores populistas es particularmente centralizado. Además de los tradicionales atributos otorgados a los jefes del poder ejecutivo en AL, los populistas tienden a menospreciar el cuerpo diplomático, considerado como parte de la élite denunciada, y acuden a asesores más eclécticos en temas internacionales.

Por último, el peso de las circunstancias externas y la posición de los países en el escenario mundial pueden limitar o profundizar las tendencias determinadas por los tres ejes anteriores. En este sentido, una diferencia crucial entre los casos de AL y los de Europa y Estados Unidos es su condición de actor no-dominante a nivel global, lo cual convierte el contexto mundial en un factor restrictivo y característico también para las políticas exteriores populistas. La hostilidad Jair Bolsonaro hacia China tiene límites en los intereses comerciales de ambas partes y la de Hugo Chávez hacia Estados Unidos estaba influida por los precios del petróleo que vendía en su mayoría a ese mismo país.

La relación con las organizaciones internacionales ilustra esta condición. Los gobernantes latinoamericanos no pueden renunciar totalmente al multilateralismo, que constituye una herramienta para balancear el peso de los actores más poderosos y una plataforma para que puedan expresar sus visiones. Más bien, los líderes populistas critican las organizaciones cuyos principios no corresponden con su ideología, pero no se retiran masivamente de estos foros.

El análisis de las políticas exteriores populistas en AL nos invita a no tener un *a priori* negativo sobre este fenómeno que también ha conllevado la integración en el espectro político de poblaciones subrepresentadas, un reto crucial para el futuro político y económico de la región. Sin perder una apreciación crítica sobre la trayectoria de muchos de los gobiernos populistas latinoamericanos, éstos intentan presentar la política exterior de manera más accesible para su audiencia, lo que puede tener efectos inclusivos.

REFERENCIAS

- Aboy, Gerardo. 2005. "Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación." *Estudios Sociales* 28(1): 125-149.
- Amorim Neto, Octavio y Andrés Malamud. 2015. "What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico." *Latin American Politics and Society* 57(4): 1-27.

- Arditi, Benjamin. 2005. "Populism as an internal Periphery of Democratic Politics." En *Populism and the Morror of Democracy*, editado por Francisco Panizza. Londres: Verso, 72-98.
- Aytaç, S. Erdem y Ziya Öniş. 2014. "Varieties of Populism in a Changing Global Context: The Divergent Paths of Erdoğan and Kirchnerismo." *Comparative Politics* 47(1): 41-59.
- Balfour, Rosa (ed.). 2016. *Europe's Troublemakers. The populist Challenge to Foreign Policy*. Bruselas: European Policy Centre.
- Boersner, Demetrio. 2005. "Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias." *Nueva Sociedad* 197, 100-113.
- Boucher, Jean-Christophe y Cameron G. Thies. 2019. "I Am a Tariff Man': The Power of Populist Foreign Policy Rhetoric under President Trump." *The Journal of Politics* 81(2): 712-722.
- Burrier, Grant Alan. 2019. "Populists and Foreign Policy: Evidence from Latin America." En *Populism and World Politics* editado por Frank Stengel et al. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 165-194.
- Cadier, David. 2019, 10 de enero. "How Populism Spills Over into Foreign Policy." Recuperado el 25 de mayo de 2021 de <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/78102>
- Cadier, David y Kacper Szulecki. 2020. "Populism, Historical Discourse and Foreign Policy: The Case of Poland's Law and Justice Government." *International Politics* 57: 990-1011.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Chrysosogelos, Angelos. 2017, 27 de julio. "Populism in Foreign Policy." Recuperado el 25 de mayo de 2021 de <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-467>
- Chrysosogelos, Angelos. 2020. "State Transformation and Populism: From the Internationalized to the Neo-sovereign State Politics." *Politics* 40(1): 22-37.
- Copelovitch, Mark y Jon C. W. Pevehouse. 2019. "International Organizations in a New Era of Populist Nationalism." *The Review of International Organizations* 14(2): 169-186.
- Corrales, Javier y Michael Penfold. 2011. "Venezuela's Foreign Policy: Soft-Balancing and Social-Power Diplomacy." En *Dragon in the Tropics: Hugo Chavez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 98-136.
- De Ípola, Emilio y Juan Carlos Portantiero. 1995. "Lo nacional-popular y los populismos realmente existentes (1986)." En *La democratización fundamental: el populismo en América Latina*, editado por Carlos María Vilas. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 523-540.
- De la Torre, Carlos. 2003. "Masa, pueblo y democracia: un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo." *Revista de Ciencia Política* 23(1): 55-66.
- De la Torre, Carlos. 2008. "Populismo, ciudadanía y Estado de derecho." En *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*, editado por Carlos De la Torre y Enrique Peruzzotti. Quito: FLACSO, 23-54.
- De la Torre, Carlos. 2017a. "Populism in Latin America." En *The Oxford Handbook of Populism*, editado por Cristobal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo y Pierre Ostiguy. Oxford: Oxford University Press, 250-274.
- De la Torre, Carlos. 2017b. "Hugo Chávez and the Diffusion of Bolivarianism." *Democratization* 24(7): 1271-1288.
- Destradi, Sandra, David Cadier y Johannes Plagemann. 2021. "Populism and Foreign Policy: A Research Agenda (Introduction)." *Comparative European Politics* 19: 663-682
- Destradi, Sandra y Johannes Plagemann. 2019. "Populism and International Relations: (Un) predictability, personalisation, and the reinforcement of existing trends in world politics." *Review of International Studies* 45(5): 711-730.
- Di Tella, Torcuato. 1973. "Populismo y reformismo." En *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, editado por Gino Germani, Torcuato di Tella y Octavio Ianni. México: ERA, 38-82.

- Díaz González, José Andrés. 2019. "Populismo y política exterior: los casos de los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela) y Rafael Correa (Ecuador)." *Papel Político* 24(1): 1-20.
- Dodson, Michael y Manochehr Dorraj. 2008. "Populism and Foreign Policy in Venezuela and Iran." *Whitehead Journal of Diplomacy & International Relations* 71: 71-87.
- Drezner, Daniel W. 2017. "The Angry Populist as Foreign Policy Leader: Real Change or Just Hot Air." *The Fletcher Forum of World Affairs* 41(2): 23-43.
- Escudé, Carlos. 1992. *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política Exterior*. Buenos Aires: Planeta.
- Farias, Deborah Barros Leal. 2021. "Populism and Foreign Policy under Brazil's President Bolsonaro." Documento preparado para el Congreso anual de la International Studies Association (ISA), Las Vegas, 5-9 de abril.
- Germani, Gino. 1979. "De la sociedad tradicional a la participación total en América Latina." En *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós, 195-216.
- Guimarães, Feliciano de Sá e Irma Dutra de Oliveira e Silva. 2021. "Far-Right Populism and Foreign Policy Identity: Jair Bolsonaro's Ultra-Conservatism and the New Politics of Alignment." *International Affairs* 97(2): 345-363.
- Hall, Jonny. 2020. "In Search of Enemies: Donald Trump's Populist Foreign Policy Rhetoric." *Politics* 41(1): 48-63.
- Ianni, Octavio. 1980. *La formación del Estado populista en América Latina*. México: Ediciones Era.
- Jenne, Erin K. 2021. "Populism, Nationalism and Revisionist Foreign Policy." *International Affairs* 97(2): 323-343.
- Joffres, Adeline. 2013. "Le populisme comme matrice de la politique extérieure: le cas du Venezuela." Tesis doctoral en Ciencia Política, París 3 Sorbonne Nouvelle.
- Kaliber, Alper y Esra Kaliber. 2019. "From De-Europeanisation to Anti-Western Populism: Turkish Foreign Policy in Flux." *The International Spectator* 54(4): 1-16.
- Kandel, Maya. 2018. "Une politique étrangère populiste? Les États-Unis à l'ère Trump." *Le Débat* 202: 36-48.
- Kane, Catherine y Caitlin McCulloch. 2017. "Populism and Foreign Policy: Deepening Divisions and Decreasing Efficiency." *Global Politics Review* 3(2): 39-52.
- Lacatus, Corina. 2020. "Populism and President Trump's Approach to Foreign Policy: An Analysis of Tweets and Rally Speeches." *Politics* 41(1): 31-47.
- Laclau, Ernesto. 2005a. "La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana." *Nueva Sociedad* 205: 56-61.
- Laclau, Ernesto. 2005b. *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe. 1985. *Hegemony & Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.
- Leslie, Jonathan G. 2017. "Netanyahu's Populism: An Overlooked Explanation for Israeli Foreign Policy." *SAIS Review of International Affairs* 37(1): 75-82.
- Lovec, Marko y Ana Bojinovic Fenko. 2019. "Populism in the Foreign Policy of Central European States." *Teorija in Praksa* 56(4): 1152-1172.
- Magcamit, Michael. 2018. "Explaining the Three-Way Linkage between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policies: President Donald Trump and the Pursuit of 'America First' Doctrine." *World Affairs* 180(3): 6-35.
- Mersol, James. 2017. "When Russian Values Go Abroad: The Clash Between Populism and Foreign Policy." *SAIS Review of International Affairs* 37(1): 95-100.
- Morales, Waltraud Q. 2016. "Bolivia's Foreign Policy toward the Middle East (2000-2015): Promoting a Populist and Radical Agenda Abroad." En *Latin American Foreign Policies towards the Middle East*, editado por Marta Tawil Kuri. Nueva York: Palgrave Macmillan, 179-200.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist." *Government & Opposition* 39(4): 541-563.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kalwasser (eds.). 2012. *Populism in Europe and the Americas*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2013. "Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America." *Government and Opposition* 48(2): 147-174.
- Mudde, Cas y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Murillo, María Victoria. 2018. "La historicidad del pueblo y los límites del populismo". *Nueva Sociedad* 274: 165-175.
- Müller, Jan-Werner. 2016. *What Is Populism?* Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Ostiguy, Pierre. 2017. "Populism. A Socio-Cultural Approach." En *The Oxford Handbook of Populism*, editado por Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo y Pierre Ostiguy. Oxford: Oxford University Press, 104-133.
- Özpek, Burak Bilgehan y Nebahat Tanriverdi Yaşar. 2018. "Populism and Foreign Policy in Turkey under the AKP Rule." *Turkish Studies* 19(2): 198-216.
- Paramio, Ludolfo. 2006. "Giro a la izquierda y regreso del populismo." *Nueva Sociedad* 205: 62-74.
- Pastrana Buelvas, Eduardo y Diego Vera Piñeros. 2011. "La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe." *Papel Político* 16(2): 599-635.
- Plagemann, Johannes y Sandra Destradi. 2019. "Populism and Foreign Policy: The Case of India." *Foreign Policy Analysis* 15(2): 283-301.
- Plagemann, Johannes y Sandra Destradi. 2020. "The Foreign Policy of Populists." *Horizons* 15: 110-118.
- Puig, Juan Carlos. 1984. "Introducción". En *América Latina, políticas exteriores comparadas*, editado por Juan Carlos Puig. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, volumen 1: 24-90.
- Romero, Carlos A. 2006. *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas: Ediciones B.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal et al. 2017. "Populism: An Overview of the Concept and the State of the Art." En *The Oxford Handbook of Populism*, editado por Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo y Pierre Ostiguy. Oxford: Oxford University Press, 15-43.
- Sagarzazu, Iñaki y Cameron G. Thies. 2019. "The Foreign Policy Rhetoric of Populism: Chávez, Oil and Anti-Imperialism." *Political Research Quarterly* 72 (1): 205-214.
- Salmorán Villar, Guadalupe. 2021. *Populismo. Historia y geografía de un concepto*. México: UNAM.
- Schori Liang, Christina (ed.). 2007. *Europe for the Europeans. The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right*. Nueva York: Routledge.
- Skonieczny, Amy. 2019. "Populism and Trade: The 2016 US Presidential Election and the Death of the Trans-Pacific Partnership." En *Populism and World Politics*, editado por Frank A. Stengel, David B. MacDonald y Dirk Nabers. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 337-363.
- Smith, David. 2020. "Foreign Policy, Populism and International Ethics." En *The Routledge Handbook to Rethinking Ethics in International Relations*, editado por Brent Steel y Eric Heinze. Londres: Routledge, 136-147.
- Svampa, Maristella. 2016. *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Taguieff, Pierre-André. 2002. "Types idéaux de populisme politique et formes mixtes." En *L'illusion populiste: de l'archaïque au médiatique*. París: Berg internacional, 123-135.
- Tickner, Arlene. 2002. *Los estudios internacionales en América Latina, ¿subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Uniandes.
- Trías, Viviani. 1995. "Getúlio Vargas, Juan Domingo Perón y Batlle Berres-Herrera: tres rostros del populismo (1978)." En *La democratización fundamental: el populismo en América Latina*, editado por Carlos María Vilas. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 541-559.

- Velázquez Flores, Rafael. 2020. "Seguridad nacional y política exterior: los casos de Estados Unidos y México." En *Seguridad y asuntos internacionales*, editado por Alberto Lozano Vázquez y Abelardo Rodríguez Sumano. México: AMEI/Siglo Veintiuno Editores, 386-395.
- Verbeek, Bertjan y Andrej Zaslove. 2017. "Populism and Foreign Policy." En *The Oxford Handbook of Populism*, editado por Cristobal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo y Pierre Ostiguy. Oxford: Oxford University Press, 489-514.
- Wajner, Daniel F. 2019. "Making (Latin) America Great Again: Lessons from Populist Foreign Policies in the Americas." En *Populism and World Politics*, editado por Frank Stengel et al. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 195-225.
- Wajner, Daniel F. 2021. "Exploring the Foreign Policies of Populist Governments: (Latin) America First." *Journal of International Relations and Development* 24: 651-680.
- Webber Matos, Mateus y José Antonio Fogolari. 2021. "O populismo na construção de uma política externa integrativa: o caso da Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013)." *Conjuntura Austral* 12(58): 38-49.
- Wehner, Leslie E. y Cameron G. Thies. 2020. "The Nexus of Populism and Foreign Policy: The Case of Latin America." *International Relations* 21(1): 1-21.
- Weyland, Kurt. 2001. "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics." *Comparative Politics* 34(1): 1-22.
- Wicaksana, I Gede Wahyu y Agastya Wardhana. 2021. "Populism and Foreign Policy: The Indonesian Case." *Asian Politics and Policy* 13(3): 408-425.
- Wojczewski, Thorsten. 2020a. "Populism, Hindu Nationalism, and Foreign Policy in India: The Politics of Representing 'the People'." *International Studies Review* 22(3): 396-422.
- Wojczewski, Thorsten. 2020b. "Trump, Populism, and American Foreign Policy." *Foreign Policy Analysis* 16(3): 292-311.

Recibido: 4 de junio de 2021

Aceptado: 10 de enero de 2022

Élodie Brun es Profesora Investigadora del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Doctora en Ciencia Política, con especialización en Relaciones Internacionales, de Sciences Po París. Sus líneas de investigación son las relaciones Sur-Sur, las transformaciones del multilateralismo (a partir de actores del Sur) y las políticas exteriores de América Latina y el Caribe. Entre sus publicaciones se destaca *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur. Los lazos de Brasil, Chile y Venezuela con los países en desarrollo de África, Asia y el Medio Oriente* (El Colegio de México, 2018). Email: ebrun@colmex.mx

Carlos Heras Rodríguez es maestro en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Graduado en Periodismo y Comunicación audiovisual de la Universidad Carlos III de Madrid. Sus intereses de investigación principales son los partidos políticos, las transformaciones populistas de la democracia en América Latina y el encuentro entre la economía política internacional y la economía política comparada. Email: cheras@colmex.mx

Juan José Montiel Rico es estudiante de la Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus líneas de investigación son los regímenes, las instituciones y los sistemas políticos en México y América Latina. Email: jmontiel@colmex.mx

