

# Teoría de la distracción y gobiernos de estilo populista en América Latina

---

Raúl Daniel Niño Buitrago  
Ponencia Congreso ALACIP 2013

Esta ponencia nace en el marco del proyecto de investigación “**Teoría de la Distracción para los líderes de estilo populista en América Latina**”, llevado a cabo con el apoyo de la Universidad Militar Nueva Granada y que pretende encontrar las características específicas que una reformulación de la teoría de la guerra de distracción necesitaría para explicar los casos latinoamericanos, comprobable observando momentos históricos específicos.

Para realizar este estudio se ha hecho una extensa revisión teórica sobre el tema de la guerra de la distracción o del chivo expiatorio como forma de desviar la atención de los problemas internos o de lograr cohesionar a la población en torno a un enemigo común. Teniendo en cuenta que este tema no ha sido ampliamente estudiado en español, los términos usados para la investigación han sido “diversionary theory” o “scapegoat theory”.

Por otro lado, se ha caracterizado el sistema presidencialista latinoamericano con sus especificidades y las repercusiones que éste tiene en la toma de decisiones por parte de los gobernantes, haciendo un especial énfasis en los grupos en los cuales basan sus apoyos. El acercamiento teórico a la problemática acá planteada se complementa con un planteamiento sobre el estilo populista de gobierno para definir este tipo de gobiernos, sus apoyos y la toma de decisiones en estos casos. Con toda esta información se está haciendo el replanteamiento de la teoría de la distracción para las especificidades latinoamericanas.

La comprobación práctica del planteamiento teórico realizado se llevará a cabo con el análisis de algunos casos históricos. En primera instancia, para observar qué tanto uso se puede encontrar de la distracción por parte de los líderes con características populistas se analizarán casos como lo ocurrido en la guerra entre Perú y Ecuador con la llegada de Alberto Fujimori a la presidencia. Desde el siglo XIX estos dos países se encontraban en un conflicto por la definición de las fronteras, pero en la década de 1990 se dieron algunas confrontaciones armadas entre los dos ejércitos. En enero de 1995 este enfrentamiento alcanza uno de sus puntos más álgidos. Por otro lado se propone hacer un estudio sobre las relaciones entre Colombia y Venezuela desde la llegada de Hugo Chávez al poder. Durante este periodo se alcanzó a uno de los momentos más tensionantes de las relaciones bilaterales, al punto de oírse amenazas de uso de las armas. La pregunta que nos permitirá comprobar la teoría es si estas situaciones pueden encontrar su explicación en temas internos o si realmente obedece a diferencias entre los dos Estados.

La ponencia que se presenta en esta ocasión es un avance de la discusión teórica planteada para el tema de la distracción y del populismo para esbozar un primer borrador de la teoría para el caso latinoamericano.

## TEORÍA DE LA DISTRACCIÓN

El estudio de la teoría de la distracción abarca un sinnúmero de esfuerzos teóricos y empíricos para lograr construir y comprobar un marco teórico que sea aplicable a la mayoría de conflictos interestatales. Así la lógica indique que los conflictos internacionales son una estrategia válida eficiente para lograr distraer la atención sobre problemas domésticos, generando un efecto de "rally-around-the-flag", o como una forma del líder por asegurar su reelección, o el fenómeno "gambling for resurrection", los esfuerzos empíricos no han logrado comprobar lo que la literatura teórica, histórica y la cultura general (traditional wisdom) afirman. Para empezar, es relevante mencionar que esta teoría de la distracción ha sido estudiada por varios teóricos como lo comenta Jack S. Levy al resaltar los trabajos de pensadores políticos como Bodin, Lenin, Schumpeter, Wright, Haas y Whiting y Rosecrance (Levy, 1989, p. 260-261). En este documento Levy explica cómo la teoría del grupo intrínseco/grupo extrínseco<sup>1</sup> ve al conflicto externo como generador de cohesión, aclarando que de acuerdo a Simmel, Williams y Cosser para lograr esta unidad el grupo intrínseco debe tener un mínimo nivel de cohesión, percibirse como tal, entender su preservación como importante y, finalmente, que el peligro externo amenace al grupo como un todo y no solamente a algunos de sus miembros (Levy, 1989, p. 260-261). Pero el tema central que se plantea Levy es la existencia de una diferencia entre los teóricos que encuentran en la distracción un elemento de gran importancia para explicar los orígenes del conflicto internacional y los estudios empíricos que encuentran poca relación entre las tensiones internas y las guerras internacionales. Concluye el autor que las discrepancias entre la teoría y la práctica están en que estos estudios le "prestan poca atención a las preguntas sobre en qué condiciones, qué clase de Estados recurren a qué tipo de respuestas internacionales ante qué clase de amenazas a la seguridad de las élites políticas"<sup>2</sup> (Levy, 1989, p. 260-261, 283). Esto lleva a error ya que al no tener en cuenta estas especificidades, se pasan por alto elementos claves para el análisis.

Partiendo de estas observaciones, T. Clifton Morgan y Kenneth N. Bickers revisan nuevamente diferentes estudios teóricos y prácticos sobre la distracción como explicación a los conflictos internacionales, concluyendo que la incoherencia entre la teoría y la práctica obedece básicamente a dos explicaciones: errores al especificar la teoría o pruebas estadísticas inapropiadas. Para intentar realizar una comprobación más exacta de la teoría, los autores la replantean con el fin de encontrar los elementos a tener en cuenta en su análisis. Esta reformulación de la teoría es muy interesante pues permite observar especificidades que antes no eran estudiadas. Parten de tres supuestos básicos: 1. los líderes creen que una política internacional hostil creará la percepción de enemigo externo; 2. el enemigo externo genera cohesión y apoyo y; 3. los líderes políticos valoran el apoyo político y si este se ve amenazado actuarán para protegerlo (Morgan y Bickers, 1992, p, 28, 31).

El verdadero aporte a la teoría por parte de Morgan y Bickers está en la profundización de estos supuestos. Para empezar, los autores dicen que los desordenes internos no necesariamente llevan a un conflicto internacional, ya que sólo la amenaza del

---

<sup>1</sup> También conocida como intra-grupo/extra-grupo.

<sup>2</sup> Traducción por el autor.

<sup>3</sup> Esto es importante porque algunos de los estudios de caso sólo observan los conflictos internacionales y no las tensiones internas, por lo que pueden ser elementos distractores, como algunos de los casos de estudio con que más adelante se

uso de la fuerza puede ser suficiente, lo que puede ser más efectivo e implicar menos costos y riesgos<sup>3</sup>. Segundo, es necesario tener en cuenta que debe existir un mínimo de unidad previa entre los ciudadanos, de lo contrario puede terminar por generar una escalada en el conflicto interno. Finalmente, el apoyo que debe cuidar realmente un líder está relacionado con los miembros de su coalición y no con la totalidad de la población<sup>4</sup>. En adición a lo anterior se debe tener en cuenta que existen otras vías para mantener la unidad y que la distracción no es la única razón para la guerra, que las estrategias de distracción se usarán en caso de conflicto interno leve y, seguramente, en baja intensidad (Morgan y Bickers, 1992, p, 32-39). Esta redefinición del concepto de la teoría de la distracción se comprobó estudiando lo ocurrido con los presidentes de Estados Unidos 1953 y 1976, llegando a concluir que durante este periodo, en los momentos en los que los gobernantes tuvieron bajas en el apoyo recibido por sus copartidarios, hubo una mayor tendencia a hacer uso de la fuerza en el ámbito internacional.

Por otro lado, en el texto “The Limits Of Diversion: Rethinking Internal and External Conflict”, Taylor Fravel decide utilizar estudios de caso que puedan comprobar la teoría de distracción. Para esto, el autor parte de cuatro criterios para elegir los estudios de caso a analizar. El primero es la existencia de un elemento en la política doméstica con tal grado de importancia que permita al líder reunir el apoyo de las masas y comprobar su habilidad como líder nacional. El fenómeno que cumple ambos puntos, según el autor, es la disputa territorial, conflicto que tiene resonancia en el imaginario colectivo y le da la oportunidad al líder demostrar su habilidad. El segundo criterio utilizado es buscar casos en los que exista una capacidad militar suficiente para llevar a cabo operaciones limitadas sobre territorios disputados. El tercer criterio, que constituye un elemento esencial de la teoría de distracción, es la persistencia de descontento doméstico que lleve a entender el conflicto internacional como una estrategia de distracción. El cuarto y último criterio es la elección de casos que sean reconocidos por otros académicos como claros ejemplos de conflicto de distracción. Al aplicar estos criterios, el autor selecciona dos casos para su investigación, el conflicto de la Malvinas de 1982 entre Argentina y el Reino Unido, y la invasión por parte de Turquía a la isla de Chipre en 1974 (Fravel, 2010).

A pesar que esta investigación esta diseñada específicamente para confirmar y validar la teoría de la distracción, los resultados son mixtos y poco concluyentes. Respecto al caso de las islas Malvinas, a pesar de ser el ejemplo más utilizado y aceptado de la teoría de la distracción, el autor concluye que no existe evidencia suficiente para afirmar que la guerra declarada por la Junta Militar Argentina fue una estrategia de distracción. Por el contrario, la decisión de invadir la isla parece ser el resultado del cálculo racional de la junta, al considerar que el gobierno británico no iba a responder al ataque. Adicional a esto, Taylor Fravel no identifica una relación entre el nivel de descontento y la forma y el momento en que se tomó la decisión de atacar.

Al igual que en el conflicto por las Islas Malvinas, en el caso de Turquía y la isla de Chipre el descontento interno no fue una condición necesaria para decidir iniciar el

---

<sup>3</sup> Esto es importante porque algunos de los estudios de caso sólo observan los conflictos internacionales y no las tensiones entre países, que pueden ser elementos distractores, como algunos de los casos de estudio con que más adelante se coprobará esta teoría.

<sup>4</sup> Aclaran los autores en este sentido que se trata en caso de democracias el apoyo puede estar en su propio partido y ser el suficiente con quienes le garanticen las victorias electorales. En el caso de las dictaduras se requerirá del apoyo de grupos estratégicos como los militares o las comunicaciones.

conflicto; por el contrario, la decisión de Turquía responde principalmente a una amenaza a su seguridad por las acciones de Grecia, el tercer actor en este escenario. Estos dos casos, identificados por el autor como los ejemplos más sencillos para demostrar empíricamente la validez de la teoría de la distracción, no cumplen con el objetivo y por el contrario generan aún más dudas al respecto.

Antes de continuar con otros autores que analizan esta teoría, es importante anotar que la visión de Fravel sobre el conflicto en las Malvinas no es compartida por la mayoría de autores que ven este como uno de los ejemplos más claros de uso de la distracción, a pesar del fracaso que esta guerra significó para la dictadura. Rápidamente, algunas de las razones que tradicionalmente se argumentan para ello es que, aun cuando la situación económica (desempleo e inflación) venían mal desde tiempo atrás y desde que asumió el mando del país a finales de 1981 el General Galtieri anunció su intención de recuperar por la vía armada las islas, el ataque se dio meses antes de lo planeado y tan sólo pocos días después de la más importante marcha trabajadora contra la dictadura, pero no profundizaremos más en eso, ya que no es el propósito de esta ponencia.

Contrario al análisis de Taylor Fravel, el estudio que realiza Helmut Norpoth sobre la guerra de Malvinas (*Guns and Butter and Government Popularity in Britain*) llega a conclusiones más optimistas sobre la teoría de la distracción. El autor, enfocándose exclusivamente en el efecto del conflicto sobre el gobierno británico de Margaret Thatcher, encuentra evidencia suficiente para afirmar que si existió un aumento en el apoyo al gobierno británico, así este haya sido de corta duración. Norpoth identifica cuatro elementos que diferencian este conflicto y lo convierten en un ejemplo exitoso de distracción. En primera instancia está el hecho de que el Reino Unido ganó la guerra, que fue entendida por el pueblo británico como un acto provocativo de agresión. Adicional a esto, también le permitió a Thatcher demostrar su capacidad de decisión y perseverancia. Por último, esta guerra fue corta y poco costosa en recursos económicos y humanos. El autor llama la atención sobre la reacción del electorado, que contradice lo dictaminado por la lógica, pues decide castigar al gobierno por no lograr controlar el desempleo, así esto nunca haya sido un objetivo de Thatcher, y por el contrario, no premia el esfuerzo de mantener baja la inflación, promesa y que el gobierno logra cumplir (Norpoth, 1987).

El efecto "rally-around-the-flag" que generó la guerra de las Malvinas en el pueblo británico le permitió al gobierno de Thatcher sortear un escenario macroeconómico complicado, efecto que aún era evidente dos años después de la guerra, pero que no logró ser suficiente para modificar las prioridades económicas de la sociedad, ni tampoco reconocer el éxito alcanzado en el tema de la inflación.

Otra forma de entender los conflictos interestatales como herramienta distractora es utilizando como lente analítico el dilema de mandante-mandatario (Principal-Agent Theory), el cual describe la dicotomía en la que se encuentra el mandatario en el proceso de toma de decisiones, y los dos caminos que se le presentan; por un lado, puede basar su accionar pensando en el bienestar del mandante, o por el contrario, puede determinar su comportamiento en relación a lo que le genere mayor beneficio. Este dilema ayuda a entender la motivación que puede tener el líder para utilizar estrategias distractoras para asegurar su reelección, sin importar que esto conlleve altos costos para el pueblo o mandantes. Esto es posible debido a la asimetría de información que existe entre mandante

y mandatario, que le da cierta libertad al mandatario de actuar pensando exclusivamente en su beneficio personal.

En el documento *Good times, bad Times, and the Diversionary Use of Force: A Tale of Some Not-So-Free Agents* (Richards et al, 1993) los autores han llegado a interesantes conclusiones utilizando el dilema de mandante-mandatario para construir su modelo teórico. Según sus hallazgos, un líder competente tendría mayor incentivos en utilizar estrategias distractoras debido a que esto le presenta una oportunidad para demostrar sus aptitudes. Por otro lado, un líder incompetente podría encontrar suficientes motivos para proseguir un comportamiento de distracción, sólo si es un individuo con aversión al riesgo baja, o considera tener la capacidad de controlar la información de tal forma que logre convencer a los mandantes de poseer habilidades que no responden a su capacidad real. A pesar de que estas conclusiones amplían el conocimiento sobre el tipo de incentivos que tiene el líder de proseguir una acción distractora, estos hallazgos se ven limitados por la simplificación que los autores deciden realizar sobre su modelo, como es el hecho de entender la situación económica en términos dicotómicos (Buena/Mala), al igual que la habilidad del líder (Competente/Incompetente). Limitar el análisis de esta forma dificulta la aplicabilidad del modelo a la realidad social, que es ineludiblemente mas compleja. Adicional a esto, el modelo también debería tener en cuenta como afecta el posible destino del mandante si no logra su objetivo de reelegirse, pues como bien describe Goemans en su artículo *Which Way Out? The Manner and Consequences of Losing Office* (Goemans, 2008), la forma en que el líder pierde el poder, y su futuro inmediato, modifica los incentivos de utilizar estrategias distractoras.

Downs y Rocke en su escrito *Conflict, Agency, and Gambling for Resurrection: The Principal-Agent Problem Goes to War* (Downs y Rocke, 1994) reconocen también la importancia de analizar los conflictos de distracción utilizando el dilema del mandante-mandatario, demostrando como la información limitada que poseen los mandantes los obliga a tomar decisiones basadas solo en el resultado final del conflicto, lo que permite al líder apostarle a un conflicto de distracción con el único objetivo de mantenerse en el poder (Gambling for resurrection), sin que exista mayor posibilidad de ser penalizado por ello. De igual forma, un líder competente, que decide entrar a un conflicto creyendo tomar la mejor decisión, puede ser castigado por los electores por no existir suficiente información para realizar una mejor evaluación. El mayor descubrimiento de los autores, es que no es posible para los electores limitar la existencia de lideres con un comportamiento agresivo, sin incentivarlos a continuar un conflicto distractor cuando ya están en el; del mismo modo, entre mayor sea el esfuerzo del pueblo para aceptar el argumento de un conflicto “legítimo”, con el simple objetivo de no caer en la trampa de distracción, mas posibilidades habrá de ser utilizados para este tipo de estrategias.

Dentro de las diferentes aproximaciones teóricas que analizan elementos de la distracción está Christopher Gelpi, quien analiza la influencia que tienen los diferentes regímenes políticos. En sus conclusiones, el autor menciona que los regímenes que más recurren a la guerra como elemento desviador de la atención de los problemas internos son las democracias, mientras que los gobiernos autocráticos recurren menos a esto. En su teorización, Gelpi menciona tres como las alternativas de acción para un gobierno frente a situaciones internas: acceder a las peticiones y ceder ante la presión interna, reprender el comportamiento y evitar el levantamiento social y, como última instancia, el conflicto

internacional para mermar la atención de la sociedad. Zinnes y Wilkenfeld son los primeros en proponer que el régimen político es el determinante del uso de la distracción, debido a que es el régimen el mediador entre los asuntos internos y externos. Domke adicionó que los estados democráticos son más propensos a usar la distracción debido a su estrecha relación con los medios de comunicación y la opinión pública. Aun cuando este planteamiento puede ir en contra de la *paz democrática*, se puede observar que los regímenes democráticos aplican con más facilidad la distracción como forma de reparar los problemas sociales internos. Entre las mencionadas opciones que tienen los gobiernos para actuar, podría aceptar las demandas sociales, pero esto le podría hacer perder imagen de gobierno fuerte y decidido. La segunda opción es la represión al comportamiento de protesta no es verdaderamente una alternativa, debido a los valores de la democracia y su juego con el concepto de pueblo y nación. Por lo tanto, la teoría de la distracción es una opción de primera mano. En cambio, para los regímenes autoritarios, aunque pareciera al contrario, la distracción le es una costosa opción. Es más fácil interrumpir el comportamiento social interno, puesto que por su carácter pueden controlar el área local. Si tienen problemas internos que están reprimiendo, apoyar una crisis internacional representa un alto costo en infraestructura y personal (Gelpi, 1997).

Por otro lado, el mismo autor llama la atención sobre otros estudiosos como Ned Lebow, quien afirma que la necesidad de la distracción es por la vulnerabilidad del sistema político interno, debilidad en los gobernantes políticamente hablando. Por otro lado, Russett agrega que es la inestabilidad económica la que dispara la necesidad de la distracción; pero, también afirma que no siempre los estados están dispuestos a invertir en un conflicto internacional ante una crisis, lo invita a participar, más no a crear problemas.

Siguiendo y completando la visión del sistema político como determinante de la utilización de la distracción se encuentra con Joe D. Hagan, quien estudia relación entre la situación interna y la propensión a iniciar o participar en una guerra desde dos puntos de vista: el tipo de sistema político y el tipo de líder. En esta investigación Hagan concluye que la influencia que la política interna tiene en el desarrollo de la política exterior de un país es relativamente fija sin importar el tipo de gobierno presente, lo que contradice la idea general de que las democracias son menos propensas a la guerra que los regímenes autoritarios. A pesar de tener igual tendencia a la guerra, la diferencia se encuentra en que una democracia no entrará fácilmente en guerra contra otra democracia mientras que lo hará más fácilmente contra un régimen autoritario (lo que coincide con las ideas de la paz kantiana) (Hagan, 1994, 184-185).

Hagan encuentra en el tipo de líder otra explicación para la propensión a la guerra por parte de los estados. El autor dice que incluso en un país que ha tenido el mismo tipo de régimen por muchos años la tendencia a hacer la guerra puede cambiar según las inclinaciones ideológicas del líder o las restricciones internas que se presenten en cada momento. El autor encuentra cinco razones desde de las instituciones y los tomadores de decisiones centrales para explicar el conflicto externo desde las causas internas:

1. *La supervivencia de la elite y las estrategias de distracción.* En esta, el gobierno utiliza las relaciones internacionales para distraer los problemas que se tiene con la oposición;

2. *Mantenimiento de la coalición, logrolling e hiper-nacionalismo.* Argumentando que las dinámicas primarias de la propensión a la guerra se encuentran en el establecimiento gobernante en el Estado;
3. Extracción, coaliciones polarizadas y políticas estratégicas alternativas. Cuando los líderes quieren extraer recursos de otros sectores para aumentar el gasto militar (esto ocurre especialmente en las grandes potencias);
4. *La aparición de líderes de “línea dura” y las estrategias de “power politics”.* Citando a John Vásquez en *The War Puzzle* se explica que la propensión al uso de la guerra vendrá de las “líneas duras” (hardliners);
5. *Revoluciones y choques al sistema internacional.* Aun cuando los Estados revolucionarios no necesariamente sean agresores, cambios profundos en el sistema internacional puede producir guerras internacionales.

Una última visión a tener en cuenta es la que comprende el uso de la distracción al observar simultáneamente dos Estados y los mecanismos de re-selección (para mantenerse en el cargo). Partiendo del supuesto de asimetría de la información, y del escenario en que el mandatario soluciona el dilema actuando exclusivamente en búsqueda de su beneficio, Gent construye un modelo de dos Estados a dos niveles en el que el líder debe tomar decisiones con implicaciones domésticas e internacionales, teniendo en cuenta principalmente la interacción estratégica entre los dos actores del modelo, el que desea iniciar el conflicto como estrategia de distracción, y el que va a ser objetivo de esta estrategia. El autor llega a la conclusión que los mecanismos de re-selección en el Estado que busca empezar un conflicto de distracción inducen al líder a seguir una política exterior más agresiva, que aumenten la probabilidad de ser reelegido; mientras que en el Estado que debe defenderse de este conflicto, los mecanismos de re-selección no determinan la posibilidad de conflicto; por el contrario, en este caso tiene mayor importancia la situación económica propia, y la percepción que se tiene del Estado enemigo y de las facultades de su líder.

El autor afirma que un error común al analizar la relación entre la decisión de iniciar un conflicto y las características domésticas de un Estado, es la tendencia a ignorar y desestimar el efecto de la interacción estratégica en el proceso de toma de decisiones. El incluir la interacción estratégica en el análisis de las causas de la guerra permitirá entender también como las características políticas domésticas influyen el comportamiento de los estados en el Sistema Internacional y el proceso de toma de decisiones (Gent, 2009).

De todo lo mencionado anteriormente, es posible resaltar algunos de los elementos clave a tener en cuenta a la hora de redefinir la teoría de la distracción, basándonos en las conclusiones de todos los autores acá estudiados. Como primera medida, esta teorización debe tener en cuenta el nivel de conflicto externo al que se hace referencia: se trata de una guerra internacional en toda su magnitud, un conflicto fronterizo o una tensión diplomática. Como segunda medida, la caracterización del conflicto debe ir acompañada del nivel de descontento interno que puede llevar al uso de la distracción: el líder decide recurrir a este tipo de medidas cuando se da una baja en su popularidad, cuando se presentan protestas en las calles, cuando estas protestas se tornan violentas o cuando se está cerca de una guerra civil. Este tipo de estrategias es utilizada por líderes que están buscando reelección o “re-selección” entonces, ¿en qué casos o condiciones los gobernantes recurrirán o podrán

recurrir a la misma? Por otro lado se ha anotado que para poder lograr mayor exactitud en la comprensión de la teoría del chivo expiatorio es necesario comprender el régimen político que caracteriza a los Estados a analizar y el tipo de líder y los apoyos con los que este cuenta. Finalmente, para entender el uso de este tipo de métodos, la respuesta que pueda dar el Estado atacado, es otro elemento que puede incluirse en la formulación teórica.

## **POPULISMO**

En el intento por delimitar conceptualmente el fenómeno social conocido como populismo, el investigador se enfrenta a dos problemas principales. El primero se refiere al carácter peyorativo del término en el ejercicio de la política. Usualmente se considera que atribuir el calificativo de populista a un determinado gobierno o a un líder político en particular, implica necesariamente asignarle una serie de características negativas asociadas al autoritarismo, a la irresponsabilidad en el manejo de la economía, al desconocimiento de las instituciones propias de la democracia liberal, entre otros (Freidenberg, 2007, p. 9, 18; Panizza, 2009, p. 9, 47; Rocha, 2008, p. 16).

El segundo problema es que, como sucede con la mayoría de conceptos utilizados en el análisis de los fenómenos políticos, el populismo suele definirse desde una gran variedad de perspectivas, de manera que no existen acuerdos en la comunidad académica sobre la definición del término y mucho menos sobre la forma de delimitar este fenómeno político, es decir no existe claridad sobre las características propias del populismo que permitan diferenciarlo de cualquier otro fenómeno social, lo que a su vez pone en duda la capacidad explicativa del concepto y su utilidad en el análisis de los fenómenos políticos (Laclau, 2005, p. 15; Panizza, 2009, p. 9; Vilas, 1994, p. 11).

En palabras de Vilas, “parece haber populismos para todos los gustos, urbanos y rurales, progresistas y conservadores, de masas y de élites, indigenistas y occidentalizadores, socialistas y fascistas, de abajo y de arriba. Cuando fenómenos tan dispares como el gaitanismo y el thacherismo son calificados de populistas, es evidente que bajo ese nombre cabe casi cualquier cosa, justificándose las alegaciones de quienes afirman la inutilidad del vocablo, no se diga ya del concepto” (Vilas, 1994, p. 11).

En el marco de esta discusión, Panizza considera que existen tres formas principales de aproximarse a la comprensión del fenómeno populista:

En el primer grupo, se encuentran los intentos por definir el populismo a partir de generalizaciones empíricas. Así, los analistas estudian diversos casos de gobiernos considerados como populistas y tratan de extraer una serie de características que se identifican como elementos comunes de esta clase de gobiernos (Panizza, 2009, p. 12).

De esta forma, se considera que los gobiernos populistas se caracterizan por elementos como: una ideología de izquierda, una fuerte intervención en la economía, una despreocupación por el déficit fiscal, la implementación de políticas como la sustitución de importaciones, la inclusión de las clases populares en la vida institucional del país, el desarrollo de políticas nacionalistas y anti-imperialistas, entre otros (Freidenberg, 2007, p. 10; Vilas, 1994, p. 37; Bello, 1996, p. 61).

Sin embargo, tal como señala Laclau, el problema con este tipo de definiciones es que el analista siempre se encuentra con una serie de excepciones al fenómeno, es decir una variedad de características que no se encuentran por igual en todos los gobiernos o líderes políticos considerados como populistas (Laclau, 2005, p. 16). Valga mencionar como ejemplo, el análisis que hace Chantal Mouffe sobre los populismos de derecha en Europa donde estudia, entre otros, el caso de Jean-Marie Le Pen en Francia (Mouffe, 2009).

En el segundo grupo de definiciones se encuentran las explicaciones historicistas, según las cuales, los gobiernos populistas son propios de un momento histórico específico, es el caso del populismo latinoamericano desarrollado entre 1930 y 1960, donde se incluyen por ejemplo los casos de Juan Domingo Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil, Víctor Hugo Haya de la Torre en Perú, etc. (Panizza, 2009, p. 12).

La crítica que se plantea respecto a estas explicaciones historicistas es que justamente existen casos de gobiernos populistas que trascienden el momento histórico con el que suelen identificarse. Es por esta razón, que hoy en día se habla de una nueva generación de líderes populistas, fenómeno que algunos analistas han denominado neopopulismo y que incluye casos como los de Alberto Fujimori en Perú, Hugo Chávez en Venezuela, Carlos Menem en Argentina, Rafael Correa en Ecuador y Fernando Collor del Mello en Brasil (Freidenberg, 2007, p. 10).

En el último grupo se encuentran las interpretaciones que Panizza denomina sintomáticas, y son aquellas que entienden el populismo como un modo de identificación o como una forma de hacer política, que se basa en la construcción de relaciones antagónicas. Desde esta perspectiva, el populismo no se define por un contenido ideológico o discursivo en particular, ni tampoco por la implementación de un tipo específico de políticas públicas. Se trata más bien de una forma de aproximarse al ejercicio de la política cuyo elemento principal implica construir una relación antagonista entre el pueblo y “el otro” quien es percibido como el opresor. “El otro, el enemigo del pueblo puede ser representado por diferentes actores (los políticos, la oligarquía, etc.) todo depende del contexto específico en que se desarrolle la lógica populista” (Panizza, 2009, p. 13-14).

En este mismo sentido Michael Kazin señala que “...el uso del término populista, no debería ser entendido para indicar que sujetos eran populistas, en la manera en que eran sindicalistas, socialistas, demócratas liberales o republicanos conservadores, sino más bien para indicar que toda esta gente utilizó el populismo como un modo flexible de persuasión para redefinir al pueblo y sus adversarios” (Kazin, citado por Panizza, 2009, p. 20).

Flavia Freidenberg se ubica en esta misma perspectiva cuando define el populismo como un estilo de liderazgo caracterizado por la relación directa y personalista entre el líder y sus seguidores, la ausencia de mediaciones organizativas o institucionales, la apelación constante al “pueblo” como fuente de legitimidad y la construcción de un discurso en el que se promueve la oposición entre el “pueblo” y los “otros” considerados sus enemigos (Freidenberg, 2007, P. 12).

La presente investigación se ubica justamente en este último grupo de conceptualizaciones, pues consideramos que el elemento que caracteriza al populismo como fenómeno social no son las políticas implementadas o el contenido ideológico del discurso, sino la forma en que se desarrolla el ejercicio de la política, cuyo elemento diferenciador es la construcción de relaciones antagónicas entre amigos y enemigos del

pueblo. Siguiendo a Freidenberg, el populismo puede ser de izquierda o de derecha, capitalista o anticapitalista, urbano o rural, progresista o conservador, lo importante es la forma como el líder ejerce su liderazgo y decide relacionarse con sus seguidores (Freidenberg, 2007, p. 17, 25).

Al respecto, Laclau plantea que el populismo "...no tiene ninguna unidad referencial porque no está atribuido a un fenómeno delimitable, sino a una lógica social cuyos efectos atraviesan una gran variedad de fenómenos. El populismo es, simplemente, un modo de construir lo político" (Laclau, 2005, p. 11).

Teniendo en cuenta lo anterior, las características del populismo entendido como una forma ejercer la política son:

1. Modo directo y personalista en que el líder se relaciona con sus seguidores. Los líderes populistas buscan establecer una conexión directa con los ciudadanos, y por ello tienden a prescindir de cualquier forma de intermediación política institucional u organizacional. De esta forma, suelen rechazar la mediación de las instituciones propias de la democracia liberal como los partidos políticos o el congreso. El líder populista apela directamente a sus seguidores para que se comprometan directamente con su persona más allá de cualquier proyecto, política pública, institución u organización (Freidenberg, 2007, p. 28; Rocha, 2008, p. 19, Panizza, 2009, p. 39).

Con el fin de mantener esta relación directa con los ciudadanos, los líderes populistas utilizan los medios de comunicación como un instrumento fundamental para mantener una conexión directa con sus seguidores. "Si los populistas clásicos empleaban los discursos radiales, los nuevos se centran en la televisión y en el *marketing* político. El telepopulismo es funcional a la pretensión de democracia directa de los líderes populistas, que permite la comunicación inmediata con la población" (Freidenberg, 2007, p. 43).

2. Los líderes populistas se presentan ante la opinión pública como *outsiders* o como personas ajenas a la política tradicional. Si bien son elegidos en el marco de la democracia y a través del voto popular, suelen ser profundamente críticos del sistema y considerarse a si mismos como anti-políticos (Panizza, 2009, p. 37).

3. Los líderes populistas apelan constantemente al pueblo como fuente primaria de legitimidad. Según Freidenberg, "la base de la apelación populista está en el hecho de que el pueblo no pueda ser fraccionado en individualidades, que no pueda ser fragmentado en partes, sino que sea lo más ambiguo e indefinido posible. Este elemento es precisamente lo que diferencia la apelación del pueblo populista con la que hace la democracia liberal, ya ésta se refiere al pueblo como ciudadanos, como individuos que son la fuente de la soberanía. El líder populista, al apelar al pueblo, elimina al individuo como sujeto del discurso y lo funde en un colectivo" (Freidenberg, 2007, p. 34).

Dentro de este enfoque, el "pueblo" no tiene un significado específico, ni hace referencia a una serie de características homogéneas que permitan identificar con claridad quienes forman parte del "pueblo" y quienes no. Se trata simplemente de construir una dicotomía entre el pueblo y su exterior constitutivo: "los otros", los enemigos (Panizza, 2009, p. 16, 32).

4. A partir de esta concepción de pueblo (que no tiene un referente o contenido específico), los líderes populistas construyen un discurso que se basa en la noción de

amigo-enemigo. En otras palabras, "...no basta con apelar al pueblo, hay que hacerlo en oposición a otra cosa y potenciar esa diferencia" (Freidenberg, 2007, p. 34, 35).

Dicha estrategia discursiva implica necesariamente un juego de suma-cero en el que no se admiten posiciones intermedias, los ciudadanos deben estar completamente a favor o en contra del líder. Gracias a lo anterior, es posible buscar por fuera a los responsables de los problemas internos del país (otro gobierno, un complot internacional, otro líder nacional o extranjero, una minoría interna, las corporaciones multinacionales, entre otros), elemento que a su vez funciona como una estrategia muy efectiva para reforzar las identidades colectivas (Freidenberg, 2007, p. 35).

Finalmente, respecto a las condiciones que hacen posible la emergencia del populismo y la consolidación en el poder de este tipo de gobiernos, la presente investigación considera como fundamentales las siguientes:

1. En primer lugar, el populismo puede surgir en situaciones de crisis que pongan en duda o cuestionen la legitimidad del sistema. Puede tratarse de una crisis económica, de orden público, de gobernabilidad, entre otros (Freidenberg, 2007, p. 45; Panizza, 2009, p. 24, 26)

2. En segundo lugar y como una consecuencia directa del elemento anterior, el populismo se desarrolla en un contexto donde las instituciones democráticas son incapaces de procesar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas (Freidenberg, 2007, p. 46; Panizza, 2009, p. 24, 25; Rocha, 2008, p. 24; González, 2008, p. 8; Laclau, 2009, p. 57).

En este contexto, los líderes populistas buscan explotar el descontento ciudadano con el sistema político asumiendo formas de representación que estén por fuera de las instituciones tradicionales. En otras palabras, las demandas de los ciudadanos que no son atendidas por el sistema, son utilizadas por los líderes populistas para construir nuevas formas de identificación. En palabras de Panizza, "...el populismo es el lenguaje de la política cuando no puede haber política en su forma habitual: un modo de identificación característico de tiempos de inestabilidad y desalineamiento, que implica el restablecimiento de las fronteras sociales conforme a lineamientos diferentes de aquellos que previamente habían estructurado a la sociedad (Panizza, 2009, p. 21).

3. Por último, se considera como una condición necesaria para el surgimiento de gobiernos populistas la existencia de una crisis en el sistema de partidos. En efecto, la función principal de los partidos políticos en el marco de los sistemas democráticos es servir de intermediarios entre la sociedad y el Estado, de manera que canalicen las demandas de los ciudadanos hacia el sistema. Sin embargo, cuando los partidos políticos son débiles y se encuentran deslegitimados, este papel de intermediación es fácilmente ocupado por los líderes populistas que buscan relacionarse de manera directa con los ciudadanos (Panizza, 2009, p. 25).

## **REDEFINICIÓN TEÓRICA**

Antes de poder adaptar la teoría de la distracción a los populismos latinoamericanos, es importante entender rápidamente las generalidades del sistema político del continente. A partir del momento de la independencia de España, la influencia de Estados Unidos era

clara en América Latina. En la región, el sistema político adoptado se inspiró en el sistema presidencial de utilizado en Norteamérica. Un sistema complejo de pesos y contrapesos entre las tres ramas del poder (ejecutivo, legislativo y judicial) fue mayoritariamente preferido sobre sistema parlamentario europeo. Pero en esta adaptación del sistema original la equitativa distribución del poder entre el presidente, el congreso y las cortes fue rápidamente sustituida por una preponderancia al presidente, como jefe de Estado y de gobierno, sobre las demás como lo muestra Rodolfo Piza Rocafort al comentar cómo en las democracias latinoamericanas cuando el Congreso se opone al presidente, este dice que no lo dejan gobernar, cuando en un sistema presidencial los dos gobiernan (Piza, 1987, p 67). Juan J Linz demuestra las contradicciones existentes entre el modelo del norte y el adoptado en el sur con casos como el hiperpresidencialismo de la Constitución Argentina de 1853 totalmente diferente al primero tanto en términos legales como prácticos (Linz, 1997).

Una buena manera de hacer claridad en la diferencia entre estos dos sistemas con un aparente origen común es aplicar la teoría de Carlos Restrepo Piedrahita quien denomina Sistema Presidencial al original con fuertes pesos y contrapesos y Sistema Presidencialista al latinoamericano con un ejecutivo más fuerte (Restrepo, 1983, p 7-8). Maurice Duverger explica esta “deformación” (que llega a catalogar como más cercana a una dictadura que a una democracia) porque se han “...transportado las instituciones constitucionales de los Estados Unidos a una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio agrario, las grandes propiedades agrícolas y la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los Estados Unidos” (Duverger, 1980, p 152).

Todo lo anterior, da bases que facilitan la llegada de los diferentes gobiernos populistas en la historia latinoamericana, con las características que se mencionan. El aumento del poder para el presidente permite entender más fácilmente la idea de autoritarismo que acompaña a este tipo de gobernantes. Del mismo modo, la preponderancia del ejecutivo hace más sencillo el proceso de desinstitucionalización y personalismo que también lo caracterizan.

Finalmente, en la redefinición del concepto de la “guerra de distracción” para América Latina, es muy importante tener en cuenta la historia reciente de las relaciones internacionales en el continente. Después de que durante el siglo XIX se dieran varios conflictos armados, principalmente por la definición de las fronteras heredadas de la colonia, el siglo XX ha sido relativamente pacífico para el continente, al menos en lo referente a relaciones entre países, que es nuestra principal preocupación acá. Por ello, más que guerra, en el sentido pleno de la palabra, acá se puede hablar de conflictos o tensiones de distracción, ya que no es fácil que en el continente se llegue al uso de las armas. En otras palabras, no sólo se trata de la guerra, sino el uso de las relaciones internacionales como instrumento de manejo de política interna, para controlar tensiones o conseguir cohesión.

Partiendo de esta base, que el conflicto externo puede ser simplemente la tensión diplomática, podemos empezar a observar los demás elementos de la teoría de la distracción para los gobiernos populistas. El siguiente punto es el nivel de descontento interno que lleva al uso del chivo expiatorio. Teniendo en cuenta el nivel de relación directa del populista con su pueblo y el pasar por alto los mecanismos de intermediación propios de la democracia liberal, se espera que una baja en la popularidad, medida en encuestas, o la aparición de noticias que lo afecten a él directamente o a su círculo más cercano de

seguidores pueda incentivar el uso de la distracción, así como fallas en lo que se pueda considerar como los principales pilares de su gobierno.

En lo que se refiere a la re-selección, los gobernantes populistas que buscan mantenerse en el poder podrán recurrir a estrategias distractoras cerca de las elecciones, cuando necesitan más apoyo, más aun si se tiene en cuenta la construcción constante del antagonismo amigo/enemigo.

En cuanto al tipo de régimen, a pesar de la idea generalizada de que se trata de gobiernos autocráticos, es evidente que estos se dan en el marco de una democracia, pues son gobiernos elegidos por votación popular, aun cuando mayoritariamente aparecen en contextos de crisis de las instituciones propias de sistemas democráticos, que son incapaces de atender las demandas ciudadanas. Por lo visto anteriormente, se espera que el uso de la distracción sea un elemento esencial para que los gobiernos de estilo populista logren mantenerse en el poder.

Finalmente, es de gran importancia saber el tipo de respuesta que se obtendrá al recurrir a la distracción por parte del país atacado. Si la reacción de este Estado es agresiva, se esperará un mayor uso de la misma, ya que esto incentivará el mencionado juego amigo/enemigo, central en el estilo populista.

## BIBLIOGRAFÍA

- Levy, J S. (1989). *The diversionary theory of war*. En Handbook of war studies, M. Midlarsky (Editor), (Pp.260-261). Boston: Unwin Hyman.
- Morgan Clifton, T.; Bickers, K. N. (1992). Domestic Discontent and the External Use of Force. *The Journal of Conflict Resolution*. 36(1) 25-52.
- Gelpi, C. (1997). Democratic Diversions: Governmental Structure and the Externalization of Domestic Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, 41(2) 255-282.
- Fravel Taylor, M. (2010). The Limits of Diversion: Rethinking Internal and External Conflict. *Security Studies*, 19(2), 307-341.
- Norpoth, H. (1987). Guns and Butter and Government Popularity in Britain. *The American Political Science Review*, 81(3), 949-959.
- Piza Rocafort, R. (1987). "Influencia de la Constitución de los Estados Unidos en las Constituciones de Europa y de América Latina". En Cuadernos de Capel No. 23. La Constitución Norteamericana y su Influencia en Latinoamérica (200 años 1787-1987). San Jose: CAPEL.
- Linz, J. (1997). "Democracia Presidencial o Parlamentaria. ¿Qué Diferencia Implica? En Linz, Juan J. Las Crisis del Presidencialismo. Madrid: Alianza.
- Restrepo Piedrahita, C. (1983). *Imagen del Presidencialismo Latinoamericano*.(Pp 7-8) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Duverger M. (1980). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. (P. 152) Barcelona: Editorial Ariel.

- Richards, D., Morgan, T. C.; Wilson, R.; Schwebach, V.; Young, G. (1993). Good times, bad Times, and the Diversionary Use of Force: A Tale of Some Not-So-Free Agents. *The Journal Of Conflict Resolution*, 37(3), 504-535.
- Goemans, H. E. (2008). Which Way Out? The Manner and Consequences of Losing Office. *Journal of Conflict Resolution*, 52(6), 771-794.
- Downs, G., Rocke, D., (1994). Conflict, Agency, and Gambling for Resurrection: The Principal-Agent Problem Goes to War. *American Journal of Political Science*, 38(2), 362-380.
- Gent, S. (2009). Scapegoating Strategically: Reselection, Strategic Interaction, and the Diversionary Theory of War. *International Interactions*, 35(1), 1-29.
- Hagan, J. D. (1994). Domestic Political Systems and War Proneness. *Mershon International Studies Reviews*, 38(2), 183-207.
- Bello, P. (1996). El populismo latinoamericano. Caracas: Equinoccio.
- Freidenberg, F. (2007). La tentación populista: Una vía al poder en América Latina. Madrid: Editorial Síntesis.
- González, F. (2008). *El retorno de los caudillos en Iberoamérica*. (Pp. 51-117). En Estado, democracia y populismo en América Latina. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Laclau, E. (2005). La razón populista. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2009). *El populismo ¿Qué nos dice el nombre?*. En El populismo como espejo de la democracia. Francisco Panizza (Comp.) Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2009). *El "fin de la política" y el desafío del populismo de derecha*. En El populismo como espejo de la democracia. Francisco Panizza (Comp.) Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Panizza, F. (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. En El populismo como espejo de la democracia. Francisco Panizza (Comp.) Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Rocha, V. (2008). La fascinación del populismo. Rio de Janeiro: Instituto Tancredo Neves – Topbooks.
- Vilas, C. (1994). *Estudio preliminar. El populismo o la democratización fundamental en América Latina*. En La democratización fundamental: El populismo en América Latina. Mexico: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.