

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



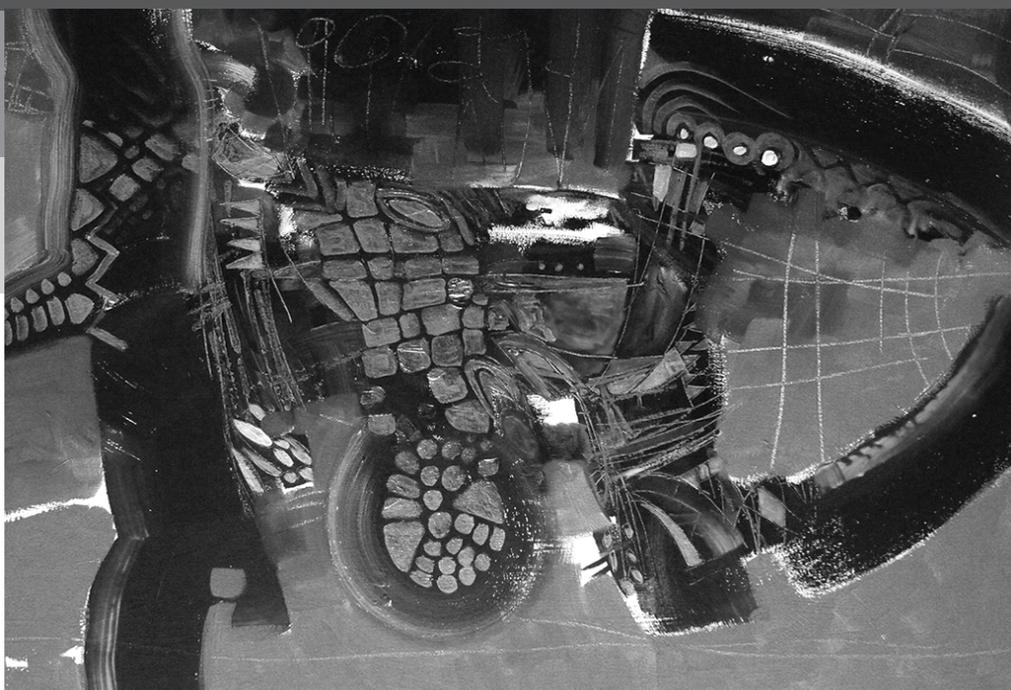
Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 11 Número 1	Febrero - Julio 2015	p.p. 186	ISSN 1900-4257
------------------------------	---------------	---------------------	----------------------	----------	----------------

Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali

# PERSPECTIVAS

## INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali

Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 11 Número 1	Febrero - Julio 2015	p.p. 186	ISSN 1900-4257
---------------------------------	------------------	------------------------	-------------------------	----------	----------------

**Pontificia Universidad Javeriana Cali**  
Rector: Luis Felipe Gómez Restrepo, S.J.  
Vicerrectora Académica: Ana Milena Yoshioka Vargas  
Vicerrector del Medio Universitario: Luis Fernando Granados, S.J.

**Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales**  
Decana Académica: Alba Luz Rojas

**Departamento de Ciencia Jurídica y política**  
Director: Luis Edinson Bertín Ramírez

**Carrera de Ciencia Política**  
Director: Alejandro Sánchez López de Mesa

# PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Director de la revista**  
Luis Edinson Bertín Ramírez

**Editora**  
Lina Fernanda González

**Coordinadora del proceso editorial**  
Natalia Campiño Valencia

**Comité Editorial**  
Hernando Llano M.S.  
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)  
Fernando Giraldo, Ph.D.  
(Universidad EAN)  
Gustavo Morales M.S. Ph.D.  
(Pontificia Universidad Javeriana Cali)  
María Eugenia Ibarra Melo, Ph.D.  
(Universidad del Valle)  
Oscar Delgado M.S.  
(Universidad del Rosario)  
Eduardo Pastrana, Ph.D.  
(Pontificia Universidad Javeriana Bogotá)

**Comité Científico**  
Alejo Vargas, Ph.D.  
(Universidad Nacional – Colombia)  
César Romero Jacob, Ph.D.  
(Pontificia Universidade Católica do  
Rio de Janeiro – Brasil)  
Rodrigo Losada, Ph. D.  
(Pontificia Universidad Javeriana – Colombia)  
Salvador R. Ballivián, Ph.D.  
(Universidad Católica Boliviana – Bolivia)  
Lorenza Sebesta, Ph.D.  
(Università di Bologna – Italia/Sede Argentina)  
María Antonieta Huerta, Ph.D.  
(Universidad Diego Portales – Chile)

**Dibujo de la carátula:**

Artista: Harvy Andrei Oviedo

E-mail: [perspectivasint@javerianacali.edu.co](mailto:perspectivasint@javerianacali.edu.co)  
Pontificia Universidad Javeriana, Cali  
Calle 18 No. 118 – 250 Av. Cañasgordas  
Oficina 4-21, Edificio El Samán  
Cali – Colombia  
Teléfono 321 82 57  
Fax: (57-2) 555 25 50

Periodicidad: Semestral

Sello Editorial Javeriano Cali  
Coordinadora: Iris Cabra Dusán

©Derechos Reservados  
©Sello Editorial Javeriano

Corrección de estilo:  
Elvira Alejandra Quintero

Concepto gráfico:  
Edith Valencia F.

Impresión:  
Velásquez Digital S.A.S.

Perspectivas Internacionales fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. La publica semestralmente la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Tiene como objetivo difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional interesada en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

# Contenido

Revista Perspectivas Internacionales - Política Editorial .....	5
Análisis Estratégico–Espacial de la Implementación de la Política de Apertura Comercial de México <i>Strategic - Spatial Analysis of the implementation of the Politics of Commercial Opening of Mexico</i> César Francisco Cárdenas Dávila José G. Vargas–Hernández .....	15
Religión, ciudadanía y espacio público: un acercamiento socio–antropológico y teológico <i>Religion, citizenship and public space: an approximation socio-anthropologic and theological</i> Nicolás Panotto .....	63
Including and excluding civil society in the truth–seeking efforts in Timor Leste <i>Inclusión y exclusión de la sociedad civil en la comisión de la verdad de Timor Oriental</i> Johannes Langer .....	89
El antifundacionalismo maquiaveliano: su potencia intempestiva en la filosofía política contemporánea <i>The Machiavellian antifoundationalism: his untimely power in contemporary political philosophy</i> Víctor Guerrero Apraez .....	115
Derechos humanos y grupos desaventajados en el marco del Estado constitucional <i>Human Rights and disadvantaged groups in the frame of the Constitutional State</i> Alejandro Sahuí .....	147



# Revista Perspectivas Internacionales

POLÍTICA EDITORIAL

---

*O*



## Propósito general

*Perspectivas Internacionales* es una publicación del Departamento de Ciencias Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico tanto en Ciencia Política como en Relaciones Internacionales, dirigiendo su enfoque hacia el planteamiento de los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

## Cobertura Temática

Ciencia Política y Relaciones Internacionales

## Público al que se dirige

La revista *Perspectivas Internacionales* está dirigida a los profesionales de la Ciencia Política y las Relaciones internacionales, así como aquellos de disciplinas afines que estén interesados en contribuir con sus aportes a los debates contemporáneos de estas dos disciplinas. De igual forma, la publicación está dirigida a investigadores (as), académicos (as), docentes, estudiantes de postgrados y gestores (as) del campo de conocimiento en general.

7

## Periodicidad

Semestral

## Orientaciones para los Autores

La revista *Perspectivas Internacionales* publica artículos que se ajusten a las normas establecidas por el Comité Editorial en cuanto a los aspectos de contenido y forma; los cuales a su vez, tienen en cuenta los estándares establecidos por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia- Colciencias para las publicaciones científicas.

Acorde con ello, se publican únicamente artículos puestos a consideración de manera independiente que constituyan una obra original. Por **original** se entiende que los autores contribuyen

directamente al contenido intelectual del documento, por tanto se encuentran en condiciones de hacerse públicamente responsables de él, aceptando así que su nombre figure en la lista de autores. Sumado a ello, debe ser también *inédito*, es decir, no haber sido previamente publicado bajo ninguna modalidad en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera, ni en ningún sitio o portal electrónico. Los artículos enviados deberán enmarcarse en las siguientes tipologías:

1. **Artículo de investigación científica y tecnológica.** Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. **Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. **Artículo de revisión.** Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

### **Proceso de recepción y evaluación de artículos**

La revista Perspectivas Internacionales recibe artículos científicos. A todos los autores se les dará oportuna cuenta tanto de la recepción como de la aceptación o no de sus trabajos.

### **Primera etapa: Recepción de los artículos**

Los artículos serán recibidos por correo electrónico dentro de los tres primeros meses de cada período semestral (Enero-Marzo; Julio-Septiembre). Solo a razón de eventos Extraordinarios se recibirán artículos fuera del término establecido.

Con el acuse de recibo por parte del Coordinador Editorial, se enviará un documento titulado Carta de Originalidad y Cesión de Derechos de Autor, en el cual el autor asevera que:

1. El artículo enviado es *original*.
2. El artículo enviado es *inédito*.
3. Desde el momento de recepción se firma la *cláusula de exclusividad*. Dicho trabajo no puede ser enviado a otras revistas mientras no se decida por parte del comité editorial y editor su publicación, y termina en el momento en que dichas autoridades convengan en su NO aprobación.
4. No existen conflictos de intereses en relación con el contenido, resultados o conclusiones del artículo.
5. Que en caso de ser publicado el artículo, el autor transfiere todos los derechos a la Revista *Perspectivas Internacionales*, para que de forma exclusiva reproduzca, publique, edite, fije, comunique y transmita públicamente, en cualquier forma o medio el artículo del que trata esta carta, así como su distribución física, electrónica para fines científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

9

Sin el permiso expreso de la Revista no podrá reproducirse ninguno de los materiales publicados en la misma.

### **Segunda etapa: Revisión del Comité Editorial y Asignación de Pares Evaluadores**

Una vez que el Editor(a) ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas editoriales de la Revista. Los artículos aceptados por el Comité Editorial, se remitirán a la evaluación externa por mínimo dos pares expertos, asignados por la especialidad de su hoja de vida en las temáticas abordadas en el documento enviado a la Revista.

Es un proceso ciego o cerrado, es decir, tanto el árbitro como el autor se desconocen bidireccionalmente con el fin de otorgar imparcialidad y evitar conflicto de intereses en la evaluación.

Dichos pares evaluadores designados por el Comité Editorial de la Revista, aportarán conceptos de forma y de fondo, que certifiquen la calidad científica de los manuscritos evaluados, recibiendo un certificado institucional de participación que reconoce dicha función.

Obtenidas las evaluaciones, el Comité Editorial se reúne nuevamente con el fin de aprobar o desaprobar la publicación de cada artículo.

Las apreciaciones concertadas en esta etapa del proceso se enviarán a los autores mediante correo electrónico, especificando si de acuerdo con ellas se *aprobó* o *reprobó* el artículo.

Para aquellos que se configure el primer caso, deben remitir en el término solicitado la versión final del manuscrito que incluya las adecuaciones propuestas. Se envía un certificado institucional de Aprobación, para que el autor, en caso de necesitar demostrar su publicación previo a la impresión, pueda hacerlo.

En el evento segundo, se explica al autor las razones por las cuales su texto no será publicado, además de las descripciones de los pares para que este lo tenga en cuenta para futuras ocasiones.

10

### **Tercera etapa: Edición**

Definido lo anterior, el editor se encarga de realizar una corrección de estilo previa a la impresión.

### **Cuarta etapa: Impresión del Tiraje**

La versión definitiva de la Revista es enviada a la empresa de diagramación e impresión electa por la Pontificia Universidad Javeriana para dicho fin, quienes entregarán la edición impresa, así como la versión digital.

### **Quinta etapa: Publicidad de la Revista**

De la revista impresa se enviarán dos ejemplares a cada autor, las indicadas por la Ley Colombiana para Reserva Legal, los ejemplares de canje vigente acordado con las Bibliotecas Nacionales e Internacionales, y los números que deban ser remitidos a las Instituciones encargadas de indización.

La versión electrónica se subirá en Open Journal System, cuyo link corresponde a: <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales>

### **Consideraciones de forma de los artículos**

Los artículos dirigidos a la Revista Perspectivas Internacionales serán enviados como un archivo adjunto, en formato Word para Windows, al correo electrónico: [perspectivasint@javerianacali.edu.co](mailto:perspectivasint@javerianacali.edu.co)

Estos deben presentarse en letra Arial 12, espacio de interlineado 1.5. La extensión del texto estará entre las 12 y 30 páginas tamaño carta incluyendo la bibliografía. Los márgenes superior, inferior e izquierdo laterales deberán tener tres centímetros, y la de la derecha dos centímetros. La foliación se hace en cifras arábigas y en orden consecutivo desde la primera hasta la última página del original, y debe ir centrada en el inferior de la hoja.

Los textos deben estar exentos de atributos tales como tabulado, uso de diferentes fuentes, íconos de adorno, textos destacados en tonalidades de grises y cualquier otro aditamento que no hará parte del diseño y diagramación final.

Los artículos, además, deberán estar acompañados de la siguiente información:

1. Nombre completo e identificación del autor.
2. Dirección para correspondencia (física y electrónica).
3. Breve resumen de la hoja de vida.
4. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos publicados, mencionada anteriormente.
5. Carta remisoría del trabajo, en la que se autorice su publicación, se indique el hecho de estar licenciando el uso del texto a la Pontificia Universidad Javeriana Cali, y se autoricen los cambios estilísticos y de forma considerados pertinentes por la revista, de acuerdo con sus criterios editoriales. En todo caso, este licenciamiento y estas autorizaciones se entienden realizados con la sola remisión de los trabajos.

6. Un resumen (abstract) en español y en inglés que no podrá exceder de 150 palabras. En este resumen se expondrán los propósitos del estudio o investigación, así como las conclusiones más importantes.
7. Palabras clave (keywords), que permitan la confección del índice y las entradas (descriptores) en los sistemas de indización y recuperación de la información. Cada artículo deberá incluir un mínimo de 4 y un máximo de 8 palabras clave, en español y en inglés.

### Referencias Bibliográficas

Para identificar elementos bibliográficos en los artículos se utilizarán referencias parentéticas, de acuerdo con los ejemplos de las tablas incluidas a continuación. Las notas de pie de página deberán reservarse para notas aclaratorias; el autor las señalará con números sucesivos, y empleará el asterisco excepcionalmente, cuando la nota aclaratoria no pertenezca al texto en sí (nota del editor, fuente, otras). Si se trata de una aclaración del traductor o editor, se debe especificar, al final de la nota, entre paréntesis, así: (Nota del traductor) o (Nota del editor), sin abreviar. Al hacer una referencia bibliográfica, los autores procurarán evitar las indicaciones imprecisas, tales como: López (1999: 18 y ss.).

Si hay más de una obra citada de un mismo autor dentro de un mismo año, se distinguirán añadiendo letras en minúscula junto al año, así: (Bonilla, 2006a). Esta nomenclatura deberá reflejarse en la bibliografía.

Las referencias parentéticas deberán ir acompañadas por una bibliografía al final del documento, en la que se organizan los títulos alfabéticamente haciendo diferenciación del tipo de documento citado. La bibliografía final será elaborada de la siguiente manera:

### Libro

- **De un autor:** Bourdieu, Pierre. (1998), *La distinción*, Madrid, Taurus, pp. 25-32.

- **Con editores o compiladores:** Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (eds o comp), (2004), *Violencia y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp. 57-69.
- **Con directores:** Vidal Beneyto, José. (dir.), (2002), *La ventana global. Ciberespacio, esfera pública y universo mediático*, Madrid, Turus, pp. 34-35.
- **Con autor corporativo:** Organización de Estados Americanos (OEA), (2002), *Hacia un mercado común en Latinoamérica*, Nueva York, OEA.

### Artículo de revista

**Con autor definido:** Leal Buitrago, Francisco. (1987, mayo- agosto) “La democratización en América Latina. Mesa Redonda”, en *Análisis Político*, núm. 1, p.76.

**Sin autor definido:** Cambio16, (1997, 25 de agosto-1 de septiembre), “Proyecto Shapiro”, núm. 219, p. 64.

13

### Artículo de periódico

El Tiempo (2005, 25 de junio), “Histórico: municipios ganaron”, Bogotá, pp. 1-1, 1-5.

### Cita tomada de Internet

Magariños de Moretón, Juan A. (1999), “Operaciones semióticas en análisis de las historietas” [en línea], disponible en: <http://venus.unive.it/migrante/sabes.htm>, recuperado: 17 de julio de 2005.



# Análisis Estratégico–Espacial de la Implementación de la Política de Apertura Comercial de México

*Strategic - Spatial Analysis of the  
implementation of the Politics of  
Commercial Opening of Mexico*

Recibido: 20 de abril de 2015      Aprobado: 30 de junio de 2015

---

CÉSAR FRANCISCO CÁRDENAS DÁVILA\*  
JOSÉ G. VARGAS–HERNÁNDEZ\*\*

---

\* Dr. César Francisco Cárdenas Dávila. Universidad Interamericana para el Desarrollo (UNID). División de Derecho y Ciencias Jurídicas. Av. Gustavo Baz No. 2160, Col. La Loma, CP. 54060. Tlalnepantla, Edo. De México. México. E-mail: ccardenas@unid.mx, cesar.cardenas.davila@gmail.com Tel. (55) 5362 1500.

\*\* Ph.D. José G. Vargas-Hernández, M.B.A. Periférico Norte 799 Edif. G201–7, Núcleo Universitario Los Belenes. Zapopan, Jalisco, 45100, México. E-mail: jvargas2006@gmail.com, jgvh0811@yahoo.com, josevargas@cucea.udg.mx. Tel. (52)3337703340 ext. 25685.

## Resumen

La finalidad de esta investigación es analizar la estrategia de implementación de la política comercial aperturista de México, derivada de la globalización comercial, que ha impulsado al país a crear una serie de acuerdos y tratados comerciales sobre el libre movimiento de mercancías e integración regional, convirtiéndolo en el país con la red de acuerdos comerciales más grande del mundo, incrementando su presencia y la de las empresas mexicanas en los mercados internacionales. A su vez, se realiza un análisis espacial de los cinco últimos periodos gubernamentales, que comprenden 26 años de política comercial exterior y su impacto en los inversionistas extranjeros, el comercio exterior y las principales multinacionales del país, situación que obliga a las empresas mexicanas a centrarse en la innovación y el desarrollo, adoptando procesos productivos más competitivos.

**Palabras clave:** Globalización, internacionalización, política comercial, multilateralismo, multinacionales, regionalismo

## Abstract

The aim of this paper is to analyze the Mexican implementation strategy of trade policy openness due to the globalization trend, urging the country to create a series of trade agreements and treaties on free movement of goods and regional integration, becoming the country with the network of the world's largest trade agreements, increasing its presence and Mexican companies in international markets. Similarly, a spatial analysis of the last five governmental periods, comprising 26 years of foreign trade policy and its impact on foreign investors, foreign trade and main multinationals in Mexico, forcing them to centering in competitive productive processes and improving their internal organization, innovation and development.

**Keywords:** Globalization, internationalization, trade policy, multilateralism, multinationals, regionalism.



## Introducción

Como efecto de la globalización en materia de comercio exterior, se han creado una serie de acuerdos y tratados comerciales sobre el libre movimiento de mercancías, integración regional, y procesos de integración económica entre países. Dicho fenómeno se ha multiplicado en la mayoría de los países y México no es la excepción.

México ha experimentado un aumento sostenido en la internacionalización de sus empresas, aumento que se debe en gran medida a la política comercial aperturista adoptada por el país. A raíz del ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles al Comercio (GATT) en 1986, y a la adopción de las tendencias comerciales del multilateralismo y el regionalismo, ha habido un incremento en la internacionalización de las empresas mexicanas.

En virtud de lo anterior, desde finales de los años noventa México ha experimentado un aumento en la inversión al extranjero de grandes empresas mexicanas, las cuales han sabido sobrellevar los cambios en los mercados internacionales y las políticas de ajustes estructurales (Vargas Hernández, 2011), por lo que se deduce que el apoyo del gobierno mexicano a las empresas mexicanas, así como el impacto de la globalización comercial actual, tiene como resultado un incremento sostenido en la internacionalización de las empresas mexicanas.

## Adopción de políticas comerciales aperturistas

En la década de los ochenta, se creó el marco económico y político para que Estados Unidos y organismos internacionales como el Banco Mundial, impulsaran activamente la aplicación de políticas de corte neoliberal en países en desarrollo, entre ellos México (Ruiz Nápoles, 2004).

Sin duda, una de las políticas neoliberales más importantes de esa época fue la inclusión de México en el GATT en 1986 —hoy Organización Mundial de Comercio (OMC)—, lo que tuvo como resultado la adopción de políticas comerciales aperturistas. Entre los principales compromisos signados por México, están la disminución gradual de aranceles al comercio, así como la adopción de políticas comerciales de

no discriminación, dentro de las cuales destacamos el trato nacional y el trato de la nación más favorecida, generando con ello una mayor apertura comercial en México.

Derivado de los acontecimientos antes descritos, en apego a la política económica del ex presidente Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), el gobierno mexicano realizó una serie de privatizaciones a las empresas del Estado y, posteriormente, inauguró un nuevo concepto del crecimiento económico nacional que orientaba la producción hacia fuera, a la exportación. En el marco de la liberalización comercial y el desarme arancelario a gran escala, México apostó por el área de libre comercio con Canadá y Estados Unidos, desembocando en la firma por Salinas de Gortari, el 17 de diciembre de 1992, del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés).

### Acuerdos y tratados celebrados por México

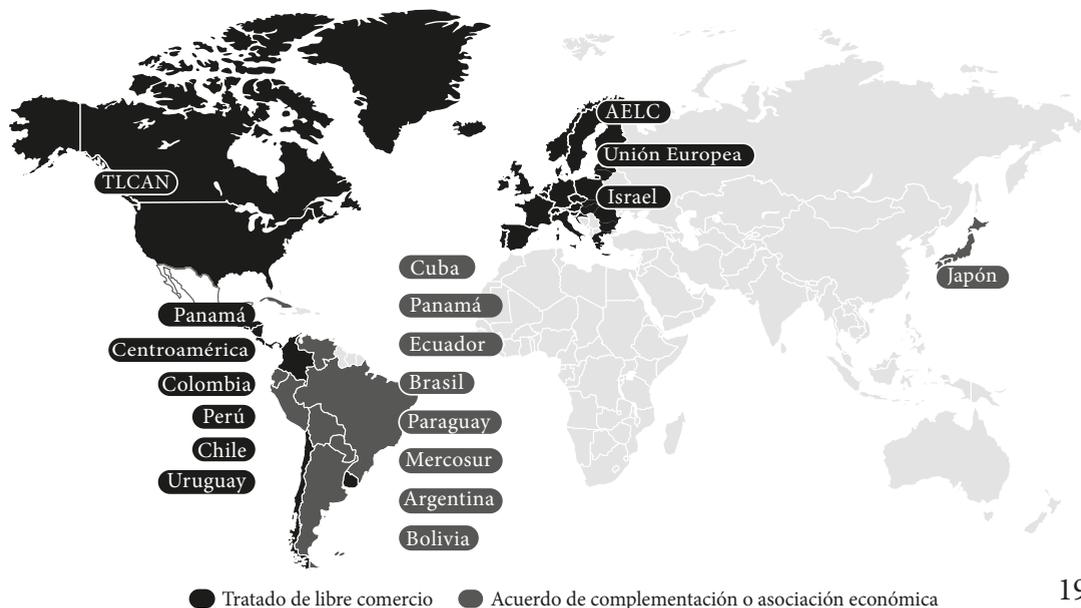
18

El gobierno mexicano cuenta con una serie de posturas internacionales y figuras jurídicas para darle un tratamiento específico a las inversiones extranjeras directas en nuestro país, que otorgan seguridad a los inversionistas y favorecen los flujos de inversión en México.

El marco jurídico del que se auxilia nuestro país para promover la inversión extranjera se basa principalmente en los Tratados de Libre Comercio, los mecanismos de protección a la inversión extranjera, los acuerdos bilaterales de promoción a la Inversión y por último, la legislación federal y las leyes y reglamentos de cada entidad federativa.

México cuenta con una red de 11 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLC), 33 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Figura 1. Mapa comercial de México



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía (2015)

Además, México participa activamente en organismos y foros multilaterales y regionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Alianza del Pacífico, el Arco del Pacífico Latinoamericano (Foro Arco), el Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica), el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TTP), entre otros.

### Tratados de Libre Comercio

Como se desprende de la siguiente tabla, México cuenta con una red de 11 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLC's), según datos de la

Secretaría de Economía (2015), en dichos acuerdos comerciales, ya se encuentran incluidos los nuevos TLC México-Perú —1 de febrero de 2015— y TLC México-Panamá —1 de julio de 2015—.

Tabla 1. Tratados de Libre Comercio celebrados por México

País	Título	Nombre corto	Fecha de promulgación	Tipo
Estados Unidos de América Canadá	Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN	1/Enero/1994	Tratado
Costa Rica*	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica	TLC México-Costa Rica	15/abril/1995	Tratado
Unión Europea	Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea y sus Estados Miembros	TLC México-Unión Europea	8/Diciembre/1997	Tratado
Nicaragua*	Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua	TLC México-Nicaragua	1/julio/1998	Tratado
Chile	Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos	TLC México-Chile	28/julio/1999	Tratado
Israel	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel	TLC México-Israel	1/julio/2000	Tratado
El Salvador* Guatemala* Honduras*	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras	TLC México-Triángulo del Norte	1/junio/2001	Tratado

Análisis Estratégico-Espacial de la Implementación de la Política de Apertura Comercial de México

Islandia Liechtenstein Noruega Suiza	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio	TLC México- AELC	10/abril/2001	Tratado
Uruguay	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay	TLC México- Uruguay	14/julio/2004	Tratado
Japón	Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón	AAE México- Japón	12/enero/2005	Tratado
Colombia	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia	TLC México- Colombia	27/julio/2011	Tratado
Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	TLC México- Centro- américa	31/ agosto/2012	Tratado
Perú	Acuerdo de Integración Comercial México - Perú	AIC México- Perú	1/ Febrero/2015	Tratado
Panamá	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá	TLC México- Panamá	1/Julio/2015	Tratado
<p>* Estos Tratados de Libre Comercio con países centroamericanos, fueron homologados el pasado mes de agosto de 2012 por el nuevo Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica, sin embargo, no han sido derogados por los países signantes por lo que siguen en status de vigentes. Ahora bien, el 29 de junio de 2012 se publicó un decreto que aboga los diversos que establecen la Tasa Aplicable del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados de Libre Comercio, homologándolos en el nuevo Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica.</p>				

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía (2015)

En el TLC México–Centroamérica están incluidos México, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras; éste tratado, sustituyó a los tres acuerdos comerciales vigentes que tenía México con países centroamericanos, (TLC México–Costa Rica de 1995, TLC México–Nicaragua en 1998 y TLC México–Triángulo del Norte en 2001), resultando con esto, un total de 11 TLC's con 46 países. Fueron eliminados del listado, los TLC México, Venezuela y Colombia (1995) y el TLC México–Bolivia (1995), ya que ambos acuerdos comerciales, fueron derogados y dejados sin efectos por decreto presidencial el pasado año 2006 para el primero y 2010 para el segundo.

No se omite señalar, que el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón (AAE) vigente desde enero de 2005, así como el Acuerdo de Integración Comercial (AIC) suscrito entre México y Perú vigente desde el 1 de febrero 2015 son catalogados dentro del rubro de tratados de libre comercio ya que son mucho más complejos que un simple acuerdo, presentando las mismas características de un tratado, como por ejemplo: apertura comercial total de bienes y servicios, unificación de aranceles, reglas de origen, procedimientos aduaneros, salvaguardas, medidas sanitarias y fitosanitarias, medios de solución de controversias, entre otros.

Lo mismo sucede con el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea y sus países miembros, vigente desde el 8 de diciembre de 1997. A este instrumento también se le conoce como “Acuerdo Global” por la amplia cobertura de sus tres ámbitos: político, asociación económica y cooperación.

El primer tratado de libre comercio, después de haber integrado el Acuerdo General de Aranceles al Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), fue el TLCAN (1994), a partir de ahí, México, comenzó una carrera por firmar acuerdos y tratados comerciales con más de 46 países, siendo hasta el día de hoy, el país con la red de acuerdos comerciales más grande del mundo (Secretaría de Economía, 2015).

México comenzó a celebrar prácticamente un tratado comercial por año: Costa Rica (1995), Grupo de los Tres (1995), Bolivia (1995), Unión Europea (1997), Nicaragua (1998), Chile (1999), Israel (2000), Triángulo

del Norte (2001), AELC (2001), Uruguay (2004), Japón (2005), durante la segunda mitad de la última década, se tuvo un pequeño retroceso en la política comercial de México, retomando la celebración de tratados con la firma del TLC con Colombia (2011), Centroamérica (2012), Perú (2015) y Panamá (2015).

### **Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y Acuerdos de Complementación Económica (ACE)**

Los Acuerdos de Alcance Parcial son aquéllos acuerdos en los que participan dos o más países miembros. Estos acuerdos podrán ser comerciales, de complementación económica, de promoción del comercio, entre otros. Por su flexibilidad, estos acuerdos se han constituido en el instrumento más utilizado en la integración regional, de allí que el comercio negociado en este tipo de acuerdos ha sido el que ha mostrado mayor dinamismo dentro del conjunto del comercio intrarregional (ALADI, 2015).

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de la que México es parte, desde diciembre de 1980, fecha en la que fue aprobado por México el Tratado de Montevideo (1980) es una asociación de estados latinoamericanos integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba Panamá y Nicaragua, con objeto de perseguir el proceso de integración latinoamericano y establecer a largo plazo un mercado común (ALADI, 2015).

Actualmente México cuenta con 6 Acuerdos de Complementación Económica, 3 Acuerdos de Alcance Parcial y 2 Acuerdos Regionales dentro del marco de la Asociación Latinoamérica de Integración.

Tabla 2. Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial

<b>Países u Organismos signatarios</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha de promulgación</b>	<b>Nombre corto</b>
Panamá	Acuerdo de Alcance Parcial entre México y Panamá	23/ noviembre/1998	AAP 14
Paraguay	Acuerdo de Alcance Parcial entre México y Paraguay	17/abril/2000	AAP 38
Argentina	Acuerdo de Cooperación Económica entre México y la República de Argentina	1/junio/2001	ACE 6
Cuba	Acuerdo de Cooperación Económica entre México y Cuba	20/ septiembre/2001	ACE 51
Mercosur	Acuerdo de Cooperación Económica entre México y el Mercosur	5/julio/2002 13/mayo/2003	ACE 54 (Acuerdo Marco) y ACE 55 (Automotor)
Brasil	Acuerdo de Cooperación Económica entre México y Brasil	31/ diciembre/2002	ACE 53
Ecuador	Acuerdo de Alcance Parcial entre México y Ecuador	27/ diciembre/2007	AAP 29
Bolivia	Acuerdo de Cooperación Económica entre México y la República de Bolivia	7/junio/2010	ACE 66
ALADI	Acuerdo Regional con Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba y Panamá	29/junio/2012	Acuerdo Regional No. 4 y No. 7

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía (2015)

### **Acuerdos Internacionales de Inversión (AII)**

Según la Secretaría de Economía (2015), los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) son acuerdos en materia de inversión extranjera, diseñados para promover y proteger la inversión de los extranjeros en nuestro país y la de los mexicanos en el extranjero, con lo que contribuyen al establecimiento de un clima favorable para hacer negocios. Estos acuerdos contemplan la posibilidad de recurrir a mecanismos de solución de controversias entre Estados o entre un inversionista y el Estado. Dentro de dichos acuerdos, destacan los 33 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI's) celebrados por México con diversos países, regularmente con aquellos con los que no tiene firmado un TLC o algún acuerdo comercial descrito con anterioridad.

Tabla 3. Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI)

<b>Continente</b>	<b>Entrada en vigor</b>
Suiza	14-mar-96
Argentina	22-jul-98
Países Bajos	01-oct-99
Finlandia	20-ago-00
Portugal	04-sep-00
Dinamarca	24-sep-00
Francia	11-oct-00
Alemania	23-feb-01
Austria	26-mar-01
Suecia	01-jul-01
Cuba	29-mar-02
Uruguay	01-jul-02
Corea del Sur	06-jul-02
Grecia	27-sep-02
Italia	04-dic-02
Unión Económica Belgo-Luxemburguesa	18-mar-03
República Checa	13-mar-04

Islandia	27-abr-06
Panamá	14-dic-06
Australia	21-jul-07
Reino Unido	25-jul-07
Trinidad y Tobago	16-sep-07
India	23-feb-08
España	03-abr-08
Eslovaquia	08-abr-09
China	06-jun-09
Bielorrusia	27-ago-09
Singapur	03-abr-11
Bahréin	30-jul-14
Turquía	Pendiente
Kuwait	Pendiente
Haití	Pendiente
Hong Kong	Pendiente

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía (2015)

Los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI's) tienen como objetivo fundamental proteger los flujos de capital y brindar a las inversiones de ambas naciones seguridad jurídica. Tanto las APPRI's como los TLC's en los que México forma parte, constituyen un medio eficiente para que se logre una variedad o diversidad de flujos de inversión extranjera directa al país, otorgando de esta manera mayor efectividad a la política de apertura económica y no discriminación en el rubro de inversión.

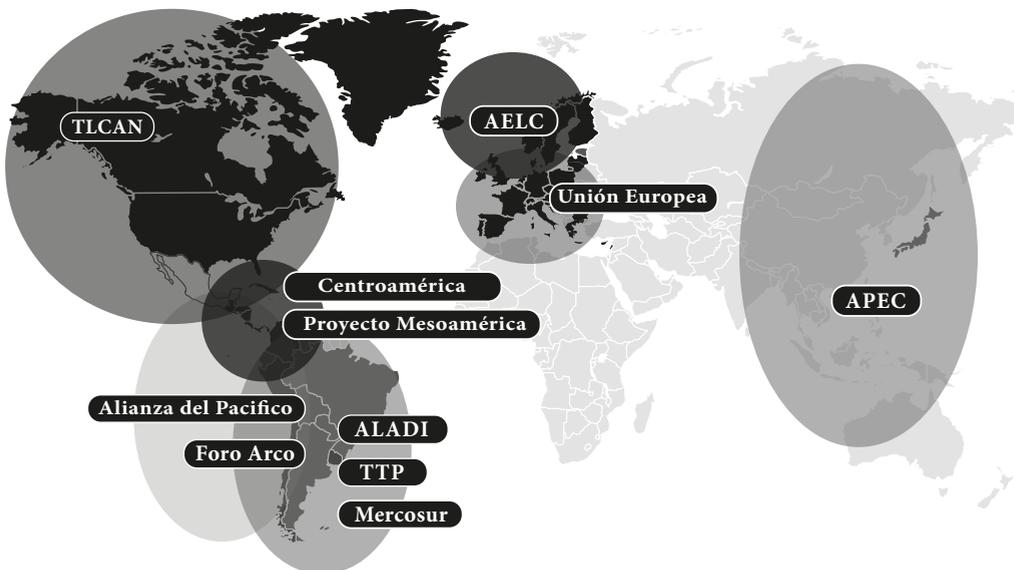
### Iniciativas de integración regional

Los principales beneficios de la integración regional, son el fomentar el comercio interregional, la modernización de las infraestructuras y la promoción de sistemas productivos integrados. En términos generales,

la integración regional contribuye a la estabilización de las políticas exteriores, permitiendo a los países mejorar su capacidad de adaptación a los requerimientos de una economía de mercado globalizada.

La integración y la cooperación regional están teniendo un crecimiento acelerado en América Latina; durante los últimos años se ha avanzado más en la integración real de las economías latinoamericanas que durante las tres décadas anteriores. Tal como plantea Van Klaveren (1997), una serie de acuerdos regionales, subregionales y bilaterales, están logrando una cooperación política y económica y una liberalización creciente del comercio mutuo entre naciones.

Figura 2. Mapa de iniciativas regionales donde participa México



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía

La participación de México en los mercados globales se ha apoyado en la vinculación estratégica con otros países y regiones de alto crecimiento. Además de su amplia red de acuerdos comerciales, México participa de manera activa en negociaciones comerciales multilaterales

en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Alianza del Pacífico, Arco del Pacífico Latinoamericano (Foro Arco), Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica), Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TTP).

De igual forma, como se comentó en líneas anteriores, mantiene relaciones comerciales a través de acuerdos y tratados comerciales con miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Bloque Centroamericano, TLCAN, Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Unión Europea (UE), entre otros.

Tabla 4. Iniciativas de integración regional

Nombre	Países integrantes	Siglas	Miembro desde	Tipo
Asociación Latinoamericana de Integración	Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba y Panamá	ALADI	Agosto de 1980	Organismo multilateral
Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico	Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China (República Popular), Corea del Sur, Estados Unidos de América, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taiwán, Vietnam.	APEC	1993	Organismo multilateral
Organismo para la Cooperación y Desarrollo Económico	34 países miembros	OCDE	Mayo de 1994	Organismo multilateral
Organización Mundial de Comercio	106 países miembros	OMC	Enero de 1995	Organismo multilateral

Análisis Estratégico-Espacial de la Implementación de la Política de Apertura Comercial de México

Arco del Pacífico Latinoamericano	Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.	Foro Arco	2007	Iniciativas Regionales
Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica	Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.	Proyecto Mesoamérica	2008	Iniciativas Regionales
Acuerdo de Asociación Transpacífico	Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam	TTP	Octubre de 2015	Iniciativas Regionales
Alianza del Pacífico	Chile, Colombia, Perú	Alianza del Pacífico	Junio de 2012	Iniciativas Regionales
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	Estados Unidos de América y Canadá.	TLCAN	Enero 1994	Tratado regional
Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea	Países miembros de la Unión Europea 28*	TLCUEM	Diciembre 1997	Tratado regional
Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio	Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suiza.	TLC México-AELC	Abril 2001	Tratado regional
Acuerdo de Complementación Económica con Mercosur	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Bolivia.	ACE 55 y 56	Julio 2002, mayo 2003	Tratado regional
Tratado de Libre Comercio con Centroamérica	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	TLC México-Centroamérica	Agosto 2012	Tratado regional

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía (2015)

Aunque, si bien México pertenece a un sinfín de organismos multilaterales en diferentes ámbitos, tales como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Grupo de los 20 (G20), Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Organización de los Estados Americanos (OEA), Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre muchos otros, se decidió por enlistar en la tabla anterior sólo a los organismos donde el gobierno mexicano participa activamente, derivado de la actual política exterior del Presidente Peña Nieto (2012-2018) y su impulso por iniciativas regionales como lo son la Alianza del Pacífico, Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y el Tratado de Libre Comercio México-Centroamérica.

El presidente Peña Nieto expresa en su libro “México, la gran esperanza” (2011), el deterioro en la política exterior mexicana y la necesidad del país de recuperar el liderazgo mundial, profundiza que la política exterior es una herramienta para el desarrollo económico de México. En el capítulo que habla sobre “México, actor global”, enumera siete áreas de acción estratégicas: “...impulsar una mejor integración con la región de América del Norte; fortalecer la cooperación con el Caribe y Centroamérica; recuperar la interlocución efectiva con América del Sur; consolidación como potencia cultural iberoamericana; consolidar la alianza con Asia-Pacífico; impulsar un multilateralismo efectivo y dinamizar y profundizar la relación con la Unión Europea (UE)...” (Peña Nieto, 2011).

La política exterior del actual gobierno tiene como objetivos tener una relación más estrecha con Estados Unidos, con el objetivo de impulsar y ampliar una mejor integración regional para competir con Asia —específicamente China—, también pretende dirigir esfuerzos en inversión, comercio, migración, aguas internacionales, medio ambiente, desarrollo fronterizo y energético e infraestructura (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018). Otra de las prioridades del gobierno federal será el fortalecimiento de la cooperación con Centroamérica, sobre todo para enfrentar de manera eficaz al crimen organizado transfronterizo que ha socavado las instituciones de los países centroamericanos, provocando inestabilidad en la zona.

## Política exterior de México

En el actual escenario globalizado los sucesos internacionales tienen un mayor impacto a nivel nacional, es por ello que la política exterior es un instrumento de vital importancia para promover el desarrollo social, político y económico del país. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la encargada de conducir la política exterior del país, debiendo cumplir dos funciones esenciales: representar y coordinar los intereses de todos los actores que participan en la esfera internacional. Los principios normativos que debe observar el Ejecutivo Federal al dirigir la política exterior están incorporados en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Comparativo de la política exterior en los últimos cinco periodos presidenciales

Desde el punto de vista del comercio exterior, la política exterior de México siempre ha sido de vital importancia en la agenda política de los gobiernos mexicanos. Sin embargo, ha habido periodos de la política mexicana muchos más prolíferos que otros. A continuación se analizan los cinco últimos periodos gubernamentales, que comprenden 26 años de política comercial exterior: 1988–1994 del Presidente Carlos Salinas de Gortari, 1994–2000 del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000–2006 del Presidente Vicente Fox Quesada, 2006–2012 del Presidente Felipe Calderón Hinojosa y el actual periodo 2012–2018 del Presidente Enrique Peña Nieto.

#### **A. Periodo 1988-1994 del Presidente Carlos Salinas de Gortari.**

En materia de apertura comercial y promoción de exportaciones logró una mayor estabilidad macroeconómica así como una mayor apertura comercial, promoviendo acuerdos para abrir los mercados externos y la desregulación del mercado interno, elevando así la capacidad exportadora del país. En su último informe de gobierno (1994), planteaba:

“...las exportaciones pasaron de poco más de 30 000 millones de dólares en 1988 a casi 52 000 millones en 1993 y, en los primeros ocho meses de 1994 alcanzaron 39 000 millones de dólares. Las importaciones también han presentado un crecimiento importante, pues de 28 000 millones de dólares registrados en 1988 llegaron a 65 000 millones en 1993, y suman ya casi 51 000 millones de dólares a agosto de 1994, y las de bienes intermedios y de capital representan casi 90% de la factura de importaciones” (Sexto Informe de Gobierno, 1994).

Este periodo fue fundamental para el proceso de apertura comercial e internacionalización del país, ya que el primer tratado comercial signado por México fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN) en enero de 1994. La integración entre Estados Unidos y Canadá, comenzó a materializarse en 1965 con la firma del Pacto Automotriz entre esos dos países. Por su parte, entre México y Estados Unidos esa integración comenzó a desarrollarse también de una manera más clara en ese mismo año, cuando se establece el programa de las maquiladoras en el norte de México, que logra promover una integración muy importante entre los dos países.

32

El 11 de junio de 1990 inician los trabajos trilaterales con el objetivo de crear una zona de libre comercio en América del norte. En el año 1991, los presidentes de los tres países anuncian su decisión de negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Tras varios años de debate y la creación de un marco legislativo adecuado para estar en concordancia con los otros dos países, se promulgó la Ley sobre Celebración de Tratados el 2 de enero de 1992, con el objeto de regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. De igual forma se realizaron reformas estructurales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, adicionando y abrogando disposiciones y funciones de dicha Secretaría, creando la Dirección General de Aduanas en 1993 y estableciendo la jurisdicción de las 45 aduanas en el país.

Posteriormente se publicó en 1995 la reforma a la Ley Aduanera, cambios que consistieron en la introducción de mecanismos que permitieran valorar la mercancía de acuerdo a lo establecido por el GATT, así como el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado mucho más eficiente (Aduanas de México, 2015). Finalmente el tratado

comercial fue firmado por los tres países en diciembre de 1992 y en el año 1993 fue aprobado por las asambleas legislativas de Canadá, México y Estados Unidos, entrando en vigor el 1 de Enero de 1994.

Aunque, si bien en este periodo no se concretaron muchos tratados y acuerdos comerciales, se sentó las bases de la política comercial aperturista de México, se crearon las nuevas alianzas comerciales del país como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la formación del Grupo de los Tres integrado por México, Colombia y Venezuela, los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia, el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que agrupa las más grandes economías del mundo, y el Foro de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC). En el mismo sentido, la participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, muestran la nueva importancia del país (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).

### **B. Periodo 1994–2000 del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.**

Como parte de su Plan Nacional de Desarrollo (1995–2000) en materia de política exterior, el presidente se propuso promover los foros subregionales de América Latina, México y España, ya que son puentes en el diálogo entre continentes y regiones económicas. Buscaba establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea, dando prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la Unión.

En su mensaje con motivo de su Sexto Informe de Gobierno, el Presidente Ernesto Zedillo aseveraba que el crecimiento económico alcanzado por el país desde 1996 ha convertido a México en una auténtica potencia exportadora a nivel mundial. En su discurso planteaba lo siguiente:

“...hemos desplegado una estrategia de negociación diplomática y económica con otros países, sin precedente por su intensidad y diversidad. Dicha estrategia ha tenido dos ejes igualmente importantes: la defensa de nuestros principios de política exterior, que por fortuna coinciden sustancialmente con el Derecho Internacional, y la promoción de los intereses del país. Los mexicanos podemos tener la certeza de que México es hoy una Nación más fuerte, más respetada y más reconocida en todo el mundo...” (Zedillo, 2000).

Durante su periodo se crearon condiciones de libre comercio con 27 naciones, logrando ser el único país del mundo con una red de acuerdos a esa escala, pudiendo posicionar los productos mexicanos en los mercados internacionales más competitivos y logrando que sus productos accedan con ventaja a tantos mercados nacionales.

En concordancia con los cambios en el comercio internacional y con la finalidad de dotar de mayor modernidad a la estructura gubernamental mexicana, en temas de comercio exterior se realizó una reforma estructural a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en julio de 1997, creando el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. En 1998 se reformó nuevamente la Ley Aduanera, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de control y así combatir la evasión en el pago de contribuciones, un mayor cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero (Aduana de México, 2015).

Se promulgaron los tratados de Libre Comercio con América del Norte (1994), Costa Rica (1995), Grupo de los Tres (1995), Bolivia (1995), Unión Europea (1997), Nicaragua (1998), Chile (1999) e Israel (2000), se promulgó el Acuerdo de Complementación Económica con Panamá (1998) y el Acuerdo de Alcance Parcial con Paraguay (2000); además, se realizaron las negociaciones y firmas de los tratados comerciales con el Triángulo del Norte (2001) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en el año 2001. En el tema de inversiones se firmaron Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con Suiza en 1996, Argentina en 1998 y Países Bajos en 1999.

### **C. Periodo 2000–2006 del Presidente Vicente Fox Quesada.**

El principal objetivo durante su gobierno, fue actualizar la política exterior de México a la nueva realidad política del país.

Durante su mandato pretendió consolidar las relaciones comerciales con Estados Unidos; sin embargo, una serie de descalabros diplomáticos como el nulo apoyo y la falta de solidaridad por parte de México en los sucesos del 11 de septiembre en Estados Unidos o la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba por la postura del país en temas de derechos humanos y la situación interna de la isla, impidieron que el país

lograra una mayor apertura comercial. A pesar de ello, se firmó con Cuba el Acuerdo de Cooperación Económica entre México-Cuba (ACE 51) en septiembre de 2001.

Como se puede observar en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) presentado por el Presidente Fox, el comercio exterior nunca fue prioridad para su gobierno. Este plan estableció tres grandes áreas de acción: el desarrollo social y humano, orden y respeto y crecimiento con calidad. En este último, los objetivos eran: conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar y extender la competitividad del país, asegurar el desarrollo incluyente y crear condiciones para un desarrollo sustentable (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006).

A pesar de ello, se promulgó el Tratado de Libre Comercio con Uruguay (2004) y el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica con el Japón (2005); además, se celebró el Acuerdo de Complementación Económica con Argentina (2001) y los Acuerdos de Complementación Económica con el Mercado Común del Sur (Mercosur): Acuerdo Marco ACE 54 (2002) y Acuerdo del Sector Automotor ACE 55 (2003); en su último año de mandato, dejó sin efectos por decreto presidencial el TLC México, Venezuela y Colombia (1995).

Aunque si bien en su periodo presidencial se destacaron los constantes descalabros diplomáticos, el presidente Fox enfocó su política exterior a apoyar la inversión extranjera a través de la firma de Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con diferentes naciones, acuerdos cuya única función era la de proteger los flujos de capital y brindar a las inversiones de ambas naciones, seguridad jurídica. Se firmaron APPRI con: Finlandia, Portugal, Dinamarca y Francia en el año 2000; Alemania, Austria, Suecia en el año 2001; Cuba, Uruguay, Corea del Sur, Grecia e Italia en 2002; Unión Económica Belga-Luxemburguesa en 2003, República Checa en 2004, Islandia y Panamá en 2006. No se omite señalar la poca viabilidad de dichos acuerdos, ya que con la mayoría de ellos ya se contaba con tratados comerciales más amplios.

**D. 2006-2012 periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa.** Con su Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), pretendía aprovechar los beneficios de la globalización con la finalidad de impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior.

La política exterior de México, no fue una prioridad en la política pública para el gobierno del presidente Calderón. Con la finalidad de resolver las crisis diplomáticas y controversias heredadas de la administración del presidente Fox, se planteó una política exterior de perfil relativamente bajo, enfocada principalmente en el combate al narcotráfico y al crimen organizado. Su política exterior, en lugar de crear relaciones comerciales con socios estratégicos, se encaminó a crear acuerdos de cooperación bilateral, regional y multilateral en materia de seguridad, como el caso de la Iniciativa Mérida.

De los periodos analizados, el del presidente Calderón fue el menos efectivo en temas de celebración de acuerdos y tratados comerciales. Promulgó el Tratado de Libre Comercio con Colombia (2011), el cual se desprendía del Tratado de Libre Comercio con el Grupo de los Tres, firmado en 1995 y dejado sin efectos por decreto presidencial en 2006. De igual forma promulgo el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (2012), el cual unifica los tratados comerciales celebrados con anterioridad, con países centroamericanos.

36

Celebró el Acuerdo de Alcance Parcial con Ecuador (2007), el Acuerdo de Complementación Económica con Hungría (2009), acuerdo innecesario ya que su único objetivo es el de fortalecer e incrementar sus relaciones económicas y la cooperación empresarial de ambos países, aunado a que Hungría forma parte de la Unión Europea, región con la que ya se tiene un tratado comercial. De igual forma se celebró el Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia (2010), después de dejar sin efectos por decreto presidencial el Tratado de Libre Comercio México-Bolivia (1995).

En materia de inversiones, se celebraron Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con Australia, Reino Unido y Trinidad y Tobago en 2007; India y España en 2008; Eslovaquia, China y Bielorrusia en 2009 y Singapur en 2011. Se incorporó a organismos multilaterales como el Acuerdo del Pacífico Latinoamericano (Foro Arco) en 2007 y al Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica en 2008. Además, México fue país anfitrión en junio 2012 de la séptima cumbre del Grupo de los 20 (G-20), fungiendo como presidente del grupo durante ese año.

### **E. 2012-2018: Periodo presidencial de Enrique Peña Nieto.**

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (2013–2018) versan sobre cinco ejes estratégicos: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global. En este último, se establece lo siguiente:

“...La quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 comprende las políticas del Gobierno de la República encaminadas a defender y promover el interés nacional en el exterior, y a contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo de México, a través de relaciones cercanas, mutuamente benéficas y productivas con otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa.

Un México con Responsabilidad Global buscará ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo; reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; promover el valor de la nación en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero.” (Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018)

Como se puede observar en el actual Plan Nacional de Desarrollo, la política exterior es fundamental para el gobierno de Presidente Peña, formando parte de uno de los cinco ejes en los que versa toda su administración.

De la actual administración, se destacan principalmente las 11 reformas estructurales impulsadas por el Presidente Peña Nieto, aprobadas en los primeros 20 meses de su gobierno. Para México, era fundamental crear un ambiente adecuado que le permitiera seguir siendo competitivo a nivel global, aunque si bien nuestra economía se abrió al mundo generando industrias competitivas, como es el caso de la automotriz y la aeroespacial, durante los últimos 20 años el crecimiento económico de México fue de sólo 2.4% anual. (Secretaría de Economía, 2015).

Las 11 reformas estructurales del país persiguen tres grandes objetivos: elevar la productividad de México detonando el crecimiento y el desarrollo económico; fortalecer y ampliar los derechos de los mexicanos; y afianzar el régimen democrático y de libertades.

En la materia que nos ocupa, la del comercio exterior, se destacan la reforma energética, la cual una profunda transformación en la

industria petrolera mexicana y en las actividades del Sistema Eléctrico Nacional, abriendo el sector a la competencia para atraer inversiones tanto nacionales como extranjeras; la reforma en materia de competencia económica, que actualiza la legislación y amplía el catálogo de prácticas anticompetitivas endureciendo las sanciones a las mismas; la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, la cual fortalece y fomenta el desarrollo de esos sectores; de igual forma se destacan la reforma financiera y la reforma hacendaria, dotando de mayor competitividad al sector financiero, con la primera, así como una mayor recaudación para el gobierno federal, con la segunda.

A la fecha, México ha celebrado el Tratado de Libre Comercio con Perú (2015), así como el Tratado de Libre Comercio con Panamá, pendiente de promulgar; además, se firmaron los Acuerdos Regionales con los miembros de la ALADI: Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba y Panamá (Acuerdo N° 4 y N° 7).

En materia de inversiones, se celebraron Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con Bahrein en 2014 y Turquía y Kuwait pendientes de entrar en vigor. De igual forma, se ha impulsado la Alianza del Pacífico, bloque regional integrado por Perú, Chile, Colombia y México.

## Internacionalización de las empresas mexicanas

### Exportaciones mexicanas

El actual proceso de apertura comercial de México, iniciado en 1986 al ingresar al GATT y profundizado en 1994 con la celebración del TLCAN, se ha visto reflejado en los flujos de las exportaciones mexicanas que al día de hoy, son siete veces superiores a los de 1994, en cuanto a las inversiones extranjeras, son cuatro veces mayores. Sin embargo, a pesar de estos logros y de la actual apertura comercial del país, México sigue dependiendo de su principal socio comercial, Estados Unidos: más del 70% de las exportaciones tienen como destino ese país. El intercambio comercial de México tiene todavía un enorme potencial, el surgimiento

de nuevos bloques comerciales representan una oportunidad para las empresas mexicanas que quieran posicionar sus productos en esos mercados.

Actualmente, 60 productos de los sectores manufacturero, de extracción, agroalimentario y petroquímico, representan más del 60% del total de las exportaciones mexicanas. Los sectores manufactureros con mayores exportaciones y posicionamiento en mercados internacionales son el sector eléctrico y electrónico, el automotriz, el aeroespacial y la industria de equipo médico. Los diez principales productos exportados por México son automóviles, camiones de carga y tractores, teléfonos celulares, computadores, transformadores eléctricos, aparatos de medicina, televisores, refrigeradores, autopartes, entre otros. El sector energético y minero siguen siendo las principales fuentes de exportaciones; actualmente se exporta gas natural, petróleo, combustóleo, aceites, lubricantes, entre otros, así como oro, plata, cobre, plomo, azufre, aluminio y hierro.

En 2012, la entidad federativa con mayor porcentaje de exportaciones fue Chihuahua con 13%, seguida por Baja California y Coahuila con un 10% cada una, Campeche con un 9% y seguida de cerca por Nuevo León con un 8%, Tamaulipas con un 7% y Sonora con un 6%. Estos datos muestran que las entidades más exportadoras del país son precisamente los estados fronterizos. Con excepción de Campeche, las seis entidades colindantes con Estados Unidos representan el 54% del total de exportaciones en el año 2012, mientras que el resto de las exportaciones se distribuyen en otras entidades importantes como Jalisco, Tabasco, Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro.

Como se expuso en líneas anteriores, la industria manufacturera representa casi el 90% de las exportaciones de país, convirtiéndose en el principal sector exportador, seguido por las exportaciones de petróleo crudo, que representan un lejano 5.9% y el sector agropecuario con un 3.2% del total de productos exportados por México.

Según información de la Secretaría de Economía (2015), los sectores estratégicos para México son el aeroespacial, automotriz, aparatos de medicina, electrónicos, partes automotrices, café orgánico y la plata. Lo anterior, ya que actualmente las exportaciones aeroespaciales han aumentado un 140% en los últimos 5 años, además, es el sexto exportador

mundial de herramientas y aparatos de medicina, cirugía, odontología y veterinaria, el segundo mayor exportador de TV del mundo, el primer productor mundial de café orgánico y el tercer productor mundial de plata —16% de la producción mundial de oro—.

Realizando un análisis más detallado de los principales productos exportados del sector manufacturero, tenemos que el 29.8% de las exportaciones manufactureras mexicanas son productos automotrices, los equipos y aparatos eléctricos representan el 23%, la maquinaria y equipo especial para industrias diversas un 15.3%, el equipo profesional y científico un 4.4% y el de otras industrias manufactureras un 3.8% del total importado en 2014 (INEGI, 2015).

La Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (2014), estableció que el sector automotriz mexicano representó el 3% del Producto Interior Bruto y del 14% de la producción manufacturera mexicana. México está entre los 10 principales productores mundiales de automóviles, camiones, partes y componentes para coches, es el sexto productor de coches comerciales y el segundo productor de coches en Latinoamérica. En cuanto al sector agroalimentario, actividad económica principal del estado de Sinaloa, representa cada vez menos porcentaje de exportación, ya que está siendo desplazado por los productos manufacturados. Aun así, existe un gran porcentaje de productos exportados como las hortalizas, con un 49 %, carne de bovino con un 11.1%, pescados y moluscos con un 6.6% del total exportado en 2014, además de productos como el café, cacao, derivados lácteos, entre otros (INEGI, 2015).

En el año 2012 los productos no petroleros exportados alcanzaron un total de 78.700.881 millones de dólares, mientras que en 2013 alcanzó la suma total de 81.749.713 millones de dólares y para el periodo comprendido de enero a noviembre de 2014 los productos exportados alcanzaron la cantidad de 79.370.716 millones de dólares. Los principales importadores de estos productos son Estados Unidos, Canadá, Brasil, Colombia, España, Alemania y China.

Con once tratados comerciales vigentes, la mayoría de las exportaciones de México en 2014 se segmentaron en cuatro regiones, siendo Estados Unidos el principal receptor de las exportaciones mexicanas (petroleras y no petroleras) con un 80.2% del total exportado,

en segundo lugar Canadá con un 2.7%, China con 1.5%, España con 1% y el resto del mundo 15.6% (INEGI, 2015).

Como se analizó en líneas anteriores, México se encuentra en varios procesos de integración económica, creando socios comerciales con bloques comerciales, entre los que se destacan, del continente americano, el bloque del TLCAN, Alianza del Pacífico, bloque centroamericano y ALADI, región destino del 89.3% de las exportaciones mexicanas; seguido por el continente europeo, integrado por la Unión Europea y la AELC, con un 5.7% del total exportado y el continente asiático donde se destaca la APEC con un 4.5% de las exportaciones mexicanas en 2014 (INEGI, 2015).

### Importaciones mexicanas

En el sector de las importaciones, a diferencia de su sector exportador, México presenta una diversificación en cuanto al destino de las mismas, reflejando una integración productiva con los mercados globales, específicamente en el mercado asiático. Según el sexto informe del Presidente Calderón (2012), Estados Unidos poco a poco deja de ser el principal proveedor de México, pasando de un 76% del total de productos importados en los años noventa, a menos del 50% en el año 2014.

Los principales proveedores de México sigue siendo en primer lugar Estados Unidos con un 48.8% del total importado, seguido por China con un 16.6%, en tercer lugar se encuentra Japón con un 4.4% y el resto del mundo se distribuyen el 30.2% restante del total de importaciones mexicanas en el año 2014.

Analizando por regiones, los productos importados por México provienen principalmente del TLCAN —Estados Unidos y Canadá— con un 48.8%, y si se suman los miembros de la ALADI, la región del continente americano representa un 55.2% del total de las importaciones mexicanas, seguido por la región Asia-Pacífico (China, Japón, Malasia, Corea del Sur y Taiwán) con un 31.9%; en tercer lugar se encuentra la Unión Europea, principalmente de Alemania, España e Italia con un 12.3% del total de las importaciones mexicanas (INEGI, 2014).

México se ha convertido en un productor de bienes manufacturados, por lo que requiere de insumos para la producción de dicho sector. Como se observa en la siguiente gráfica, más de tres cuartas partes de las importaciones mexicanas fueron insumos para el sector manufacturero, representando un 86.4% de total de las importaciones, mientras el 10.2% son para productos derivados del petróleo —gas natural, petroquímica y derivados— y un 3.1% para productos del sector agropecuario. Los principales productos importados son gasolina, automóviles, circuitos integrados monolíticos, gasóleo, circuitos electrónicos integrados y partes de monitores y proyectores (INEGI, 2014).

El sector agropecuario representa solamente el 3.1 % del total de los productos importados, lo cual se debe a la gran capacidad productiva del país en este sector, principalmente de productos como hortalizas, carne de bovino, café, cacao, entre otros.

Ahora bien, a consecuencia de la gran población del país y a la creciente demanda por productos agroalimentarios, México, no tiene la capacidad para satisfacer la demanda que requiere el sector, por lo que tiene que importar productos como el maíz, que representa el 16.8% del total importado por México en el sector agropecuario, el trigo con un 11.1%, semillas de nabo o colza con un 10.5%, entre otros.

## Balanza comercial

México juega un papel fundamental en el escenario internacional. En 2012, nuestro país ocupó el decimocuarto lugar por el monto de su producto interno bruto, el decimosexto por el valor de su comercio y el decimocuarto por la inversión de nacionales en el exterior. Además, se ubica en el undécimo sitio por el tamaño de su población (PND 2013–2018).

La balanza de pagos es el registro sistemático realizado por el Banco de México (Banxico), de todas las transacciones económicas efectuadas entre los residentes del país y los del resto del mundo. Sus principales componentes son la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de las reservas oficiales. La balanza comercial es la parte de la balanza de pagos que contempla las importaciones y exportaciones de mercancías.

Para la presente investigación, se utilizan los datos ofrecidos por el Banco de México, en sus informes trimestrales denominados “Información Revisada de Comercio Exterior”.

En el año 2014 la balanza comercial de México presentó un déficit de 2.442 millones de dólares, el cual se compara con el de 1.184 millones de dólares registrado en 2013. Esta variación se derivó de la disminución del superávit de productos petroleros, que pasó de 8.625 millones de dólares en 2013 a 1.489 millones de dólares en 2014, y de una reducción del déficit de productos no petroleros, que pasó de 9.809 millones de dólares en 2013 a 3.931 millones de dólares en 2014 (Banxico, 2015).

En el periodo analizado, el año 2014, las exportaciones de mercancías alcanzaron 397.535 millones de dólares, dentro de las cuales 42.979 millones de dólares corresponden a exportaciones petroleras, mientras que 354.556 millones de dólares corresponden a no petroleras. En este periodo, las exportaciones totales tuvieron un crecimiento anual del 4.6%, el cual fue resultado del incremento del 7.3% en las exportaciones no petroleras y de una disminución de 13.2% en las petroleras (Banxico, 2015).

En ese mismo periodo, las importaciones totales sumaron 399.977 millones de dólares, cantidad que sufrió un incremento del 4.9% en comparación con el año 2013. El incremento en las importaciones totales se originó del aumento del 5.3% en las importaciones no petroleras y del 1.5% de las petroleras (Banxico, 2015).

La información revisada de comercio exterior en el año 2014, arroja que el valor acumulado de las exportaciones petroleras alcanzó 42.979 millones de dólares, nivel inferior al de 49.493 millones de dólares observado en 2013. El precio promedio de la mezcla de crudo mexicano de exportación en 2014 fue de 86.94 dólares, cifra menor en 11.52 dólares al promedio presentado en el año previo. En lo relacionado al volumen de crudo exportado en 2014, éste alcanzó un nivel de 1.142 millones de barriles diarios, nivel inferior al de 1.189 millones de barriles diarios de 2013 (Banxico, 2015).

Las importaciones petroleras en 2014 sumaron 41.490 millones de dólares, en tanto que en 2013 resultaron de 40.868 millones de dólares. De esta manera, en 2014 el superávit del comercio exterior de productos petroleros se situó en 1.489 millones de dólares, mientras que en 2013 fue de 8.625 millones de dólares (Banxico, 2015).

## Inversión extranjera directa en México

Según la Secretaría de Economía (2015), la principal función de la Inversión Extranjera Directa (IED) es la de crear un interés duradero y con fines empresariales o económicos a largo plazo por parte del inversionista extranjero en el país receptor, siendo el caso de México. Las inversiones extranjeras estimulan la competencia, incentivan la transferencia de nuevas tecnologías, impulsan las exportaciones, generan captación de divisas, generan empleo, incidiendo positivamente en el país.

Los organismos responsables de administrar y operar el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) en México conforman la Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE) perteneciente a la Secretaría de Economía. De igual forma, representan a México ante los foros internacionales de inversión, apoyan a Pro México en la promoción y atracción de inversiones, difunden información y estudios sobre la IED en el país.

De forma trimestral, la Secretaría de Economía (SE) a través de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), elabora el Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre 2014), con apoyo del Banco de México (Banxico) y siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment* (2008) y el Fondo Monetario Internacional (FMI): *Manual de Balanza de Pagos* (1993).

Según dicho informe estadístico, en 2014 el monto de la IED registrada en México ascendió a 22.568,4 millones de dólares, cantidad inferior a la registrada en 2013 de 35.188,4 millones de dólares. La cantidad registrada de IED en 2014 fue reportada por 4.310 sociedades mexicanas con IED en su capital social, además de fideicomisos y personas morales extranjeras que realizan de manera habitual actividades comerciales en México. Ahora bien, de los 22.568.4 millones de dólares registrados, 12.768.6 millones de dólares se originaron de reinversión de utilidades, 5.565.2 millones de dólares de cuentas entre compañías y 4.234.6 millones de dólares de nuevas inversiones.

Los flujos de inversión extranjera se dividieron principalmente en la industria manufacturera con 12.869.9 millones de dólares, seguida por los servicios financieros con 5.556.6 millones de dólares, en tercer lugar el sector minero con 2.215.2 millones de dólares, el comercio con 1.54.3 y finalmente el sector de la construcción con 872.6 millones de dólares. El sector de información en medios masivos sufrió una desinversión acumulada en 2014 de 4.152.5 millones de dólares.

Al hacer una división de los flujos de inversión analizados por los sectores agropecuario, industrial y de servicios, se observa que en el primero de ellos los flujos de IED alcanzaron 57.1 millones de dólares para la agricultura y 41.5 millones de dólares para los servicios relacionados con las actividades agropecuarias y forestales, mientras que la crianza y exportación de animales sufrió un decremento de 14.3 millones de dólares. En el sector industrial, se registró que el 77.7% de los flujos de IED fueron para el subsector de las manufacturas, el 13.4% para el minero y el 5.3% para la construcción.

Por último, el sector de los servicios tuvo un registro de 5.556.6 millones de dólares para los servicios financieros, mientras que el comercio registró 1.954.3 millones de dólares y como se comentó en líneas anteriores, el subsector de la información en medios masivos sufrió un decremento de 4.152.5 millones de dólares, viéndose afectado por una transacción atípica: la disminución de IED por 5.496 millones de dólares debido al retiro de AT&T como accionista de América Móvil.

Los flujos de inversión extranjera directa se encuentran diversificados, ya que como se muestra en la siguiente gráfica, la IED proviene de varios países. En primer lugar, de nuestro principal socio comercial, Estados Unidos, con una inversión en el año 2014 de 6.516.4 millones de dólares, en segundo lugar España con 4.092.9 millones de dólares, en tercer lugar Canadá con 2.421.4 millones de dólares, seguido por Alemania con 1.546.2 millones de dólares, Países Bajos con 1.489.6 millones de dólares y Japón con 1.433.7 millones de dólares. Cabe señalar que la IED proviene principalmente de los países con los que México tiene un tratado comercial vigente.

En el ámbito internacional, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés), en 2013, México obtuvo el décimo lugar como país receptor de los flujos

de inversión extranjera directa, con una participación del 2.6 por ciento respecto del total de los flujos mundiales de IED. En el informe anual de la UNCTAD, se publica la encuesta mundial sobre perspectivas de inversión (*World Investment Prospects Survey*) donde posiciona a México como la 13ª economía más atractiva para invertir en los siguientes 3 años.

Como se aprecia en la gráfica anterior, de los países encuestados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2013 China obtiene el primer puesto como país receptor de los flujos de inversión extranjera directa, seguido muy de cerca por Estados Unidos; en tercer lugar se encuentra Indonesia, en cuarto India y en quinto lugar Brasil; México pasó de estar en el lugar número 7 el año pasado, al lugar número 13 en la encuesta.

## Empresas en México

Según el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE), en el 2014 se encuentran contabilizadas 4 millones 925 mil 012 negocios de México en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Tabla 5. Unidades económicas INEGI

Nº de Empleados	México	Sinaloa
0-5 personas	4.349.900 unidades económicas	90.435 unidades económicas
6-10 personas	273.719 unidades económicas	7.995 unidades económicas
11-30 personas	200.438 unidades económicas	6.046 unidades económicas
31-50 personas	40.153 unidades económicas	1.244 unidades económicas
51-100 personas	29.541 unidades económicas	938 unidades económicas
101-250 personas	18.920 unidades económicas	534 unidades económicas
251- + personas	12.341 unidades económicas	266 unidades económicas
TOTAL	4.925.012 unidades económicas	107.455 unidades económicas

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (2014).

Como se aprecia en la tabla anterior, el grueso de unidades económicas recae en las que cuentan con empleados de 0 a 5, existiendo contabilizadas un total de 4.349.900 unidades económicas. Ahora bien, para la presente investigación, se decidió consultar exclusivamente a las empresas que cuentan con más de 6 trabajadores, ya que se considera que son las susceptibles de encontrarse internacionalizadas. En total, resultaron 575.112 unidades económicas contabilizadas en México.

### Empresas exportadoras

Según el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) perteneciente a la Secretaría de Economía, en 2015 se encontraban registradas un total de 612.061 empresas exportadoras e importadoras en México.

A continuación, se desglosan las empresas por entidad federativa. Cabe señalar que la información contenida pertenece sólo a las empresas registradas en el SIEM y no a la totalidad de las existentes en el país.

Tabla 6. Empresas exportadoras SIEM

Estado	Empresas Exportan		Empresas Importan	
	Exportadoras	NO	SI	NO
Jalisco	788	47,685	1,943	46,530
Coahuila	728	16,674	1,237	16,165
Baja California	534	6,458	1,756	5,236
Chihuahua	511	29,248	1,128	28,631
Estado de México	377	49,544	818	49,103
Distrito Federal	357	68,486	832	68,011
Guanajuato	353	28,470	446	28,377
Tamaulipas	245	22,499	569	22,175
Nuevo León	193	16,078	549	15,722
Querétaro	135	44,271	256	44,150
Veracruz	134	47,933	461	47,606

Quintana Roo	116	19,780	212	19,684
Aguascalientes	105	4,672	196	4,581
Michoacán	104	49,217	177	49,144
Puebla	76	19,756	244	19,588
Sonora	65	5,418	242	5,241
Tlaxcala	63	7,795	106	7,752
Sinaloa	55	14,452	276	14,231
Yucatán	55	25,637	300	25,392
San Luis Potosí	49	9,462	110	9,401
Durango	40	7,884	202	7,722
Chiapas	37	3,353	140	3,250
Hidalgo	28	8,548	75	8,501
Baja California Sur	26	9,160	539	8,647
Zacatecas	25	11,987	41	11,971
Morelos	22	2,208	75	2,155
Colima	19	1,520	44	1,495
Tabasco	15	6,434	60	6,389
Guerrero	14	2,017	42	1,989
Oaxaca	11	3,981	84	3,908
Nayarit	8	7,877	23	7,862
Campeche	6	8,263	114	8,155
TOTAL PARCIAL	5,294	606,767	13,297	598,764
TOTAL		612,061		612,061

Fuente: Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) Secretaría de Economía (2015)

En la tabla anterior se observa que del total de empresas registradas, sólo 5.294 son exportadoras, lo que representa un 13.50% del número total de empresas. De igual forma, 13.297 empresas han importado mercancías, lo que representa el 21.70%.

Los Estados con más empresas exportadoras son: Jalisco con 21%, Coahuila con un 20%, Baja California con 15%, Chihuahua con un 14%, y los estados de Guanajuato, Distrito Federal y el Estado de México con

10% cada uno de empresas exportadoras registradas en el país. En el caso del Estado de Sinaloa, sólo existen 55 empresas exportadoras y 14.452 que no lo hacen. Ahora bien, según el Directorio de Exportadores (DIEX) de ProMéxico, perteneciente a la Secretaría de Economía en el 2014, las empresas exportadoras pertenecen a los siguientes sectores:

Tabla 7. Desglose por sectores de empresas exportadoras

Nombre	Total de empresas
Innovación alimentaria	734
Agroalimentaria	578
Químico-plástico	560
Metalmecánico	529
Materiales para construcción y ferretera	503
Eléctrico-electrónico	347
Confección	263
Hábitat, moda y diseño	219
Muebles y productos relacionados	216
Automotriz	214
Artículos de regalo, joyera y decoración	179
Textil	176
Cuero, calzado y marroquinera	158
Impresos, papel y material para oficina	149
Aeroespacial	80
Minería	78
Farmacéutico	47
Salud	29
Equipo medico	23
Extracción de petróleo y gas	23
Servicios profesionales, software y contenidos digitales	20
Transporte	20
Residencias turísticas	3

Tecnologías de la información	2
Biocombustible	1
Total	5151

Fuente: Elaboración propia con datos del Directorio de Exportadores de ProMéxico (DIEX), 2014.

El sector que más se dedica a la exportación es el de innovación alimentaria con 734 empresas registradas, seguido por el sector alimentario con 578 empresas; un tercer sector es el químico-plástico con 560, seguido por el metalmecánico con 529 y en quinto lugar el sector de materiales para construcción y ferretería con 503 empresas.

Del total de empresas registradas en ProMéxico, el sector predominante en exportaciones es el alimentario —Innovación alimentaria y agroalimentario—, con un 41%, seguido por el químico plástico con un 17% y en tercer lugar el sector de materiales para construcción y ferretería con un 15% del total de empresas.

50

### **Empresas maquiladoras en México**

Una de las principales razones por las cuales se firmó el TLCAN con Estados Unidos, fue precisamente por el sector manufacturero, ya que actualmente, las empresas maquiladoras de exportación representan una gran fuente generadora de divisas para el país, así como creación de empleos, principalmente en los estados fronterizos de México.

La industria maquiladora de exportación en México, ha mostrado un crecimiento exponencial y una demanda creciente de los mercados externos. Esta industria, ha permitido al país tener un desarrollo tecnológico y una capacitación constante a los trabajadores que se emplean en este tipo de industrias. Durante el 2013, el 80% de la inversión registrada en ese periodo fue para el sector manufacturero, principalmente para los subsectores de las industrias metalmecánica, maquinaria y equipo y el sector automotriz.

En 1994 el número de maquiladoras en México era de 2.085 establecimientos, con una ocupación de 583.044 empleados; 20 años

después, en agosto de 2013, el número de maquiladoras creció a 5.049 empresas y 2.095.799 empleados del sector manufacturero en México. Es decir, en México el número de maquiladoras y el empleo se multiplicaron por factores de 2.5 y 3.6 respectivamente (INEGI, 2015).

Ahora bien, según la Estadística Integral del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación de INEGI, en el año 2015 se encontraban registrados 5.006 establecimientos manufactureros en México.

Tabla 8. Número de establecimientos manufactureros IMMEX, anual

Periodo	Empresas
2007	5140
2008	5254
2009	5214
2010	5108
2011	5079
2012	5049
2013	5049
2014	5006

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015)

Como se observa en la tabla, durante los años 2008 y 2009 existía un crecimiento en el número de establecimientos manufactureros en el país, sufriendo una disminución gradual a partir del año 2010, ocasionada principalmente por la disminución de la inversión extranjera, derivada de la crisis económica mundial de 2009, así como el surgimiento de nuevos mercados emergentes más competitivos, siendo el caso principal, China.

También en 2014 se encuentran contabilizados 1.121 establecimientos no manufactureros inscritos en Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), por lo cual, en total, la industria maquiladora está representada por 6.127 empresas manufactureras y no manufactureras.

## **Reporte Económico de Maquiladoras 2014**

El documento “Reporte económico maquiladoras” realizado por Banco Base y difundido por el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, en febrero de 2015, señala que en noviembre de 2014 el sector manufacturero presentó un incremento anual del 5.31%.

Los subsectores que presentaron un mayor dinamismo respecto al mismo periodo del año 2013, fueron los de fabricación de maquinaria y equipo, confección de prendas de vestir, aparatos eléctricos, entre otros. Para el caso de la industria química y del papel, mostraron un deterioro en su desempeño en comparación con el mismo periodo del año anterior.

Durante 2014, la inversión fija bruta, conformada por la inversión en maquinaria y equipo, así como en la construcción, tuvo un incremento anual de 7.14% en comparación con el mismo periodo del año pasado. Con relación a la inversión de origen importado, se experimentó un incremento de 17.11%. El sector de la construcción tuvo un incremento del 5.03% con relación al mismo periodo del año pasado, mientras que el sector minero tuvo una disminución en su desempeño finalizando el año con una disminución anual de 5.71%.

El análisis pone de manifiesto que en relación a las exportaciones manufactureras de 2014 de productos metálicos, maquinarias y equipo, mismo que contribuye con la mayor proporción de las exportaciones manufactureras, mostró un crecimiento anual de 5.9%; su componente más importante, las partes automotrices, tuvieron un incremento anual de 9.75 por ciento.

## **Resultados**

Con el objetivo de hacer un comparativo entre los últimos cinco periodos presidenciales, exclusivamente en lo relacionado a la política exterior y política comercial, con la finalidad de dilucidar qué periodos impactaron positivamente en la apertura comercial de México y el aumento a la inversión extranjera, presentamos la siguiente tabla de resultados:

Tabla 9. Comparativo de la política exterior en los periodos presidenciales

Plan Nacional de Desarrollo en política exterior	Acuerdos y tratados celebrados	Objetivos alcanzados al finalizar el periodo
<p><b>Periodo 1988-1994. Presidente Carlos Salinas de Gortari</b></p> <p>El PND (1989-1994) propone que otros países apliquen al nuestro regulaciones de comercio similares a las que aquí se han puesto en práctica, ampliar el potencial de complementación económica con los países de América Latina y promover acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico. La política de comercio exterior estará orientada a promover la modernización del aparato productivo y se promoverá la inversión extranjera, mediante financiamiento de la actividad económica, acceso a mercados y tecnología.</p>	<p>Se promulgó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN);</p> <p>Se realizaron las negociaciones para la formación del Grupo de los Tres, integrado por México, Colombia y Venezuela y los tratados de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación del marco regulatorio de comercio exterior: reformas estructurales a las Aduanas, Ley sobre Celebración de Tratados, entre otros.</li> <li>2. Se logró una mayor estabilidad macroeconómica así como una mayor apertura comercial, promoviendo acuerdos para abrir los mercados externos y la desregulación del mercado interno, elevando así la capacidad exportadora del país.</li> <li>3. Se sentó las bases de la política comercial aperturista de México y se crearon nuevas alianzas comerciales.</li> <li>4. Ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Foro de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC), así como su participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.</li> </ol>

<b>Periodo 1994-2000. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León</b>		
<p>El PND (1995-2000) propuso promover los foros subregionales de América Latina. México y España ya que son puentes en el diálogo entre continentes y regiones económicas.</p> <p>Buscaba establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea dando prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la Unión.</p>	<p>Se promulgaron los tratados de Libre Comercio con América del Norte (1994), Costa Rica (1995), Grupo de los Tres (1995), Bolivia (1995), Unión Europea (1997), Nicaragua (1998), Chile (1999) e Israel (2000).</p> <p>Se promulgó el Acuerdo de Complementación Económica con Panamá (1998) y el Acuerdo de Alcance Parcial con Paraguay (2000).</p> <p>Se realizaron las negociaciones y firmas de los tratados comerciales con el Triángulo del Norte (2001) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 2001.</p>	<p>1. Durante su periodo, se crearon condiciones de libre comercio con 27 naciones logrando ser el único país del mundo con una red de acuerdos a esa escala, pudiendo posicionar los productos mexicanos en los mercados internacionales más competitivos y logrando que sus productos accedan con ventaja a tantos mercados nacionales.</p> <p>2. Con la finalidad de dotar de mayor modernidad a la estructura gubernamental mexicana, se realizó una reforma estructural a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en julio de 1997, creando el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas.</p>
<p>En inversiones se firmaron Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con Suiza (1996), Argentina (1998) y Países Bajos (1999)</p> <p>Se incorporó al Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, así como a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995.</p>	<p>3. En 1998 se reformó nuevamente la Ley Aduanera, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de control y así combatir la evasión en el pago de contribuciones, un mayor cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero (Aduanas de México, 2015)</p>	

<b>Período 2000-2006. Vicente Fox Quezada</b>		
<p>El PND (2001-2006) estableció tres grandes áreas de acción: el desarrollo social y humano, orden y respeto y crecimiento con calidad, en este último, los objetivos eran: conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar y extender la competitividad, asegurar el desarrollo incluyente y crear condiciones para un desarrollo sustentable</p> <p>Se propuso actualizar la política exterior de México a la nueva realidad política del país.</p>	<p>Se promulgó el Tratado de Libre Comercio con Uruguay (2004) y el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica con el Japón (2005).</p> <p>Se celebró el Acuerdo de Complementación Económica con Argentina (2001) y los ACE's con el Mercosur: Acuerdo Marco ACE 54 (2002) y Acuerdo del Sector Automotor ACE 55 (2003).</p> <p>Se firmaron APPRI's con: Finlandia, Portugal, Dinamarca y Francia en el año 2000; Alemania, Austria, Suecia en el año 2001; Cuba, Uruguay, Corea del Sur, Grecia e Italia en 2002; Unión Económica Belgo-Luxemburguesa en 2003, República Checa en 2004, Islandia y Panamá en 2006.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como se puede observar en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), el comercio exterior nunca fue prioridad para su gobierno.</li> <li>2. Sufrió una serie de descabros diplomáticos con Estados Unidos y la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, impidiendo que el país, lograra una mayor apertura comercial; a pesar de ello, se firmó el Acuerdo de Cooperación Económica entre México y Cuba (ACE 51) en septiembre de 2001.</li> <li>3. En 2006, dejó sin efectos por decreto presidencial el TLC México, Venezuela y Colombia (1995).</li> </ol>
<b>Período 2006-2012. Felipe Calderón Hinojosa</b>		
<p>El PND (2007-2012), pretendía aprovechar los beneficios de la globalización con la finalidad de impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior.</p> <p>La política exterior de México, no fue una prioridad en la política pública para el gobierno del presidente Calderón.</p>	<p>Se promulgó el Tratado de Libre Comercio con Colombia (2011), tratado que se desprendía del TLC con el Grupo de los Tres (1995) dejado sin efectos por decreto presidencial en 2006, de igual forma se promulgó el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (2012), tratado que unifica los tratados comerciales celebrados con anterioridad con países centroamericanos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Su política exterior, en lugar de crear relaciones comerciales con socios estratégicos, se encaminó a crear acuerdos de cooperación bilateral, regional y multilateral en materia de seguridad, como el caso de la Iniciativa Mérida.</li> <li>3. Se incorporó a organismos multilaterales como el Acuerdo del Pacífico Latinoameri-</li> </ol>

<p>Con la finalidad de resolver las crisis diplomáticas y controversias heredadas de la administración del presidente Fox, se planteó una política exterior de perfil relativamente bajo, su gobierno se enfocó principalmente en el combate al narcotráfico y al crimen organizado.</p>	<p>Celebró el Acuerdo de Alcance Parcial con Ecuador (2007), el ACE con Hungría (2009) y Bolivia (2010), este último, después de dejar sin efectos por decreto presidencial el TLC con Bolivia. En materia de inversiones, se celebraron APPRI's con Australia, Reino Unido y Trinidad y Tobago en 2007; India y España en 2008; Eslovaquia, China y Bielorrusia en 2009 y Singapur en 2011.</p>	<p>cano (Foro Arco) en 2007 y al Proyecto de Integración y Desarrollo Mesoamérica en 2008, además, México fue país anfitrión en junio 2012 de la séptima cumbre del Grupo de los 20 (G-20) fungiendo como presidente del grupo durante ese año. 2. De los periodos analizados, el del presidente Calderón fue el menos efectivo en temas de celebración de acuerdos y tratados comerciales.</p>
<p><b>Periodo 2012-2018. Enrique Peña Nieto</b></p>		
<p>Los objetivos del PND (2013-2018) versan sobre cinco ejes estratégicos: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global.</p>	<p>A la fecha, México ha celebrado el Tratado de Libre Comercio con Perú (2015), así como el Tratado de Libre Comercio con Panamá (2015). Se firmó el Acuerdo Regional de Cooperación e Intercambio de Bienes en las áreas Cultural, Educativa y Científica con los miembros de la ALADI (Acuerdo 7) y el Acuerdo Regional con Bolivia, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba y Panamá (Acuerdo 4). En materia de inversiones, se celebraron APPRI's con Bahrein (2014), Turquía, Kuwait, Haití y Hong Kong (pendientes).</p>	<p>1. Destacan las 11 reformas estructurales impulsadas por el Presidente Peña Nieto, aprobadas en los primeros 20 meses de la actual administración. Para México, era fundamental crear un ambiente adecuado para seguir siendo competitivo a nivel global. 2. La reforma energética: transforma la industria petrolera mexicana y el Sistema Eléctrico Nacional, abriendo el sector a la competencia para atraer inversiones; la reforma en materia de competencia económica, actualiza la legislación y amplia el catálogo de prácticas anticompetitivas endureciendo las sanciones a las mismas; la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, fortalece y fomenta el desarrollo de esos sectores; de igual forma se destacan la reforma financiera y la reforma hacendaria.</p>
<p>El objetivo es defender y promover el interés nacional en el exterior, se busca ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo; reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2013-2018)</p>		

Fuente: Elaboración propia con información del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se desprende de la tabla anterior, después de hacer un comparativo de los últimos cinco periodos presidenciales en México, se puede apreciar que el periodo con mayor actividad en materia de política exterior y de comercio exterior fue el periodo 1994–2000 del presidente Ernesto Zedillo, ya que fue el periodo con más acuerdos y tratados de libre comercio firmados, de igual forma fue aquel que se enfocó más en ese sector, promulgando y reformando leyes de la materia así como la reforma estructural a la organización gubernamental con la finalidad de ser más competitivos frente a los mercados exteriores. Estos logros, definitivamente no se hubieran podido llevar a cabo de no ser por el presidente anterior, es decir, el periodo 1988–1994 del presidente Salinas de Gortari, ya que su administración sentó las bases de la política comercial aperturista de México creando y negociando nuevas alianzas comerciales con socios en el extranjero.

## Reflexiones finales

México ha sabido aprovechar la globalización comercial beneficiándose de las economías de escala, atrayendo los flujos de inversión extranjera, así como a las empresas multinacionales, no solo para la producción o distribución de productos, sino también como consumidor de productos globales en el mercado nacional, productos totalmente estandarizados sin ninguna diferenciación, obteniendo con esto una mayor calidad y rentabilidad en sus estructuras de costos. En el actual escenario globalizado, el crecimiento y desarrollo empresarial se derivan de una de las estrategias más relevantes: la internacionalización de la empresa, es decir, la decisión de ésta de dirigirse a mercados externos a su localización original, creando con esto empresas multinacionales.

Es imperativo que la política exterior sea un componente esencial y central en el proyecto de nación. A través de la innovación y la creación de alianzas estratégicas con socios extranjeros, es posible hacer de la política exterior en un eje articulador del desarrollo de México, incidiendo así en el desarrollo económico, comercial, político y social del país.

Lamentablemente la política comercial mexicana, a pesar de contar con once tratados comerciales vigentes, se ha enfocado hacia un solo socio comercial, Estados Unidos, ya que es el principal receptor de las exportaciones mexicanas —petroleras y no petroleras— con un 77.5% del total exportado en 2013. En segundo y lejano lugar se encuentra Canadá con un 2.9% de las exportaciones, seguido por España con 1.9% y el resto del mundo con un 17.7%. Es decir, de poco sirve contar con 45 socios comerciales, con preferencias arancelarias y no arancelarias, si el 80.4% de las exportaciones mexicanas dependen de un solo tratado comercial, el TLCAN (Secretaría de Economía, 2015).

La tarea del estado mexicano debería ser lograr un acercamiento más profundo con mercados con mayor dinamismo y oportunidad de crecimiento, como es el caso del grupo BRICS —Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica—, los tigres asiáticos —Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur— o los países NIC's, regiones donde no cuenta con ningún acuerdo comercial. Es necesario desarrollar una agenda comercial con China, quien actualmente es el segundo socio comercial de México, así como con países miembros de la ASEAN o APEC. Ahora bien, la actual política comercial de México, es precisamente fortalecer las relaciones con los mercados asiáticos, tal y como se comprueba con la reciente incorporación —octubre 2015— al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTP), integrado por 12 países, dentro de los cuales se destacan seis mercados de Asia-Pacífico (Australia, Brunei, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur y Vietnam), región que registrará el mayor crecimiento económico en los próximos veinticinco años (Secretaría de Economía, 2015).

## Bibliografía

- Aduana de México. (2015). Página Oficial. Disponible en: <http://www.aduanas.sat.gob.mx/>.
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). (2015). Página oficial. Disponible en <http://www.aladi.org/>.
- Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA). (2014). Página oficial. Disponible en: <http://www.amia.com.mx/>.

- Banco de México (Banxico). (2015). Información Revisada de Comercio Exterior, diciembre de 2014. Reporte Analítico. 9 de febrero de 2015. [http://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2012MethodologicalNote\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2012MethodologicalNote_en.pdf).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2008). En: *Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*. Cuarta edición. 2008 Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/inv/investmentstatisticsandanalysis/40193734.pdf>
- Peña Nieto. E. (2011) *México, la gran esperanza*. Ed. Grijalbo. México, DF. ISBN 9786073108546.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994. Presidente Carlos Salinas de Gortari. Gobierno de la República. Enero de 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Gobierno de la República. Enero de 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006. Presidente Vicente Fox Quezada. Gobierno de la República. Enero de 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012. Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Gobierno de la República. Enero de 2007.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018. Presidente Enrique Peña Nieto. Gobierno de la República. Enero de 2013.
- Ruiz Nápoles. P. (2004). América Latina ante la Organización Mundial de Comercio: *Lecciones de la reunión de Cancún*. ISSN: 0188–7653.
- Salinas de Gortari C. (1994) Aspectos del Sexto Informe de Gobierno de. Revista de Comercio Exterior. Bancomext. Noviembre de 1994. Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/365/11/RCE11.pdf>.
- Secretaría de Economía, Gobierno Federal. (2011). *Ficha Informativa* del Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Secretaría de Economía.
- Sexto Informe de Gobierno 1988–1994. Presidente Carlos Salinas de Gortari. Gobierno de la República. Diciembre 1994.
- Sexto Informe de Gobierno 1994–2000. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León. Gobierno de la República. Diciembre 2000.
- Sexto Informe de Gobierno 2000–2006. Presidente Vicente Fox Quezada. Gobierno de la República. Diciembre 2006.

- Sexto Informe de Gobierno 2006–2012. Presidente Felipe Calderón Hinojosa. Gobierno de la República. Diciembre 2012.
- UNCTAD (División de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) (1969). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Junta de Comercio y Desarrollo: 43º período de sesiones*. Ginebra, Suiza. 7 de octubre de 1996.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2012). *World Investment Report 2012*, United Nations, New York/ Geneva. Disponible en: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012overview\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012overview_en.pdf)
- Van Klaveren A. (1997). “Regionalismo y Multilateralismo: Una convergencia necesaria”. En: *El futuro del libre comercio en el continente americano*, López Ayllón S. (Coord. 1997), México, UNAM.
- Vargas Hernandez J. (2011). “Strategies and performance of New Mexican emerging multinational enterprises”. *Global journal of management and business research*. Vol. 11, Nº 3. 2011. Recuperado de: <http://journalofbusiness.org/index.php/GJM BR/article/view/468>. Con fecha de 9 septiembre de 2012.
- Zedillo Ponce de León E. (2000). Avances y Retos de la Nación. Mensaje con motivo de la apertura de sesiones ordinarias del primer período del H. Congreso de la Unión. 1 de septiembre del año 2000.

## **Sistemas y Bases de Información**

- Banco de Información. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Disponible en: [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSTITIOWEB/Inf\\_acuerdos\\_de\\_alcance\\_parcial\\_acdos](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/VSTITIOWEB/Inf_acuerdos_de_alcance_parcial_acdos).
- Banco de Información Económica (2015). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <http://www.bancomext.com/>.

- Directorio de Exportadores. ProMéxico. Secretaria de Economía.  
Disponible en: <http://www.promexico.gob.mx/es/mx/diex>.
- Directorio de Comercio Exterior (DIEX). Foreign Trade Directory.  
Disponible en <<http://www.diexmexico.com/>>
- Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE).  
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Disponible  
en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapa/denue/default.aspx>.
- Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE). Secretaria de  
Economía. Disponible en: [http://www.rnie.economia.gob.mx/  
RNIE/faces/inicio.xhtml](http://www.rnie.economia.gob.mx/RNIE/faces/inicio.xhtml).
- Secretaria de Economía. Acuerdos Internacionales de Inversión  
(2015). Disponible en: [http://www.economia.gob.mx/  
comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos/acuerdos-  
internacionales-de-inversion](http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/tlc-acuerdos/acuerdos-internacionales-de-inversion).
- Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales.  
Secretaria de Economía. Disponible en: [http://187.191.71.239/  
sicait/5.0/](http://187.191.71.239/sicait/5.0/).
- Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM). Secretaría de  
Economía. Disponible en:<<<http://www.siem.gob.mx/siem/>>>



# Religión, ciudadanía y espacio público: un acercamiento socio–antropológico y teológico

*Religion, citizenship and public sphere: an approximation socio-anthropologic and theological*

Recibido: 27 de noviembre de 2014    Aprobado: 4 de marzo de 2015

---

NICOLÁS PANOTTO\*

2

---

\* Nicolás Panotto, Licenciado en Teología (IU ISEDET). Diplomado en Antropología Social y Política (FLACSO Argentina). Maestrando en Antropología Social y Política, y doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina).  
E-mail: nicolaspanotto@yahoo.com.ar

## Resumen

Este trabajo busca hacer una relectura de las propuestas de estudio en torno a la relación entre religión y política —localizados principalmente en el Cono Sur— desde nuevos acercamientos, enfocándose en algunos abordajes contemporáneos sobre los conceptos de ciudadanía y espacio público. Con ello, pretendemos analizar la noción de comunidades de fe como sujetos políticos e instancias de construcción de ciudadanía, y su lugar dentro de la heterogeneidad constitutiva del espacio público.

**Palabras clave:** Religión, ciudadanía, espacio público, política.

## Abstract

This paper aims to propose an alternative reading of the studies regarding the relationship between religion and politics —mainly in Southern Cone— from new theoretical keys, focusing on some contemporary approaches to the concepts of citizenship and public sphere. We will analyze the notion of faith communities as political subjects and instances for building citizenship, and their place within the heterogeneity of the public.

**Keywords:** Religion, citizenship, public sphere, policy, politics.



## Introducción

El rol político de lo religioso en el espacio público es incuestionable. Las comunidades eclesiales han ganado cada vez mayor visibilidad en nuestras sociedades, compartiendo instancias de incidencia pública junto a ONG's, cuerpos políticos y estatales, movimientos sociales, entre otros. Lo religioso como tema en el campo político institucional, también se encuentra presente a través de la participación de creyentes en los escaños partidarios o desde el "lobby" que realizan federaciones eclesiales, organizaciones religiosas e iglesias en materia de incidencia.

Los abordajes en torno a estos procesos son muy variados. Específicamente, en el espectro del cristianismo en América Latina, encontramos estudios de diversa índole: A) concentrados en la participación de individuos creyentes en espacios institucionales, tales como partidos políticos o de la estructura burocrática estatal (Mallimaci, 1996; Bianchi, 1996; Bastián, 1999; Carbonelli, 2009; Wynarczyk, 2010); B) existen trabajos vinculados a los discursos en el interior de comunidades religiosas (sean explícitos o implícitos), especialmente en espacios populares, sobre temáticas socio-políticas reinterpretadas a partir de coordenadas religiosas y teológicas (Semán, 2000; Algranti, 2010; Míguez, 2012); C) finalmente, encontramos estudios que analizan la participación (o falta de ella) en diversos campos sociales por parte de ciertas comunidades religiosas, con relación a las discusiones en torno a los fenómenos de la laicidad y la (post)secularización (Meana, 2011; Montero, 2013; Cirpiani, 2013)

Cada uno de estos abordajes nos muestra un modo particular de definir tanto lo público como lo religioso, y especialmente, su relación. Por nuestra parte, nos proponemos estudiar el rol de lo religioso en el campo público y sus dinámicas políticas desde el sentido de *ethos*, más que el de institucionalidad o de pragmatismo burocrático, o sea, desde una comprensión de práctica más extensa —relacionada con las dinámicas discursivas, simbólicas, rituales y cotidianas, tanto de los individuos como de comunidades— que incluye una heterogeneidad de agentes políticos —o sea, no sólo a los organismos ligados al Estado o los partidos sino a un conjunto mucho más amplio que define la agencia

política desde otras nociones diversas de institucionalidad, incluyendo la religiosa—, que construyen y redefinen prácticas sociales desde la fe.

Es así que se hace necesario, primero, redefinir la comprensión de lo público y sus dinámicas políticas, especialmente desde los procesos que se gestan a partir de su constitución heterogénea. En este sentido, los estudios en torno a la ciudadanía, sociedad civil y comunidad política, ofrecen nuevas exploraciones sobre el tema. Esto nos ofrecerá, finalmente, algunos ejes de análisis que complejicen la relación entre espacio público, religión y política, especialmente desde algunos lineamientos teológicos.

## Lo privado, lo público y la religión

Cuando hablamos de espacio público, hacemos referencia a un concepto cuya definición posee una historia compleja y comprensiones muy diversas. Tradicionalmente se lo entiende como el locus donde se define lo “común” de un grupo social específico. Los idearios contemporáneos, por su parte, rondan desde visiones institucionalistas (en las que lo público se restringe al rol de actores políticos específicos, tales como los organismos y dinámicas estatales), hasta pluralistas (en las que entran en juego una heterogeneidad de agentes que representan intereses identitarios y formas institucionales diversas). Para profundizar estos abordajes, nos concentraremos en dos ejes centrales: la división público–privado, y las relaciones y tensiones entre Estado y ciudadanías.

Con respecto al primer aspecto, más allá de que los campos privado y público no se pueden separar de forma determinante (menos aun estando inmersos en la dinámica global y mediática contemporánea), sí pueden ser precisados como espacios de sentido desde los cuales delimitar construcciones identitarias, discursos y prácticas específicas.

Richard Sennett (2011) desarrolla una genealogía de esta distinción. Según el sociólogo, tanto en el habla inglesa como francesa, el concepto de lo público se utilizaba en el siglo XV para definir aquello que estaba abierto a la observación general de la sociedad. Esto indica que hasta el siglo XVII la división privado–público no contenía una frontera tan marcada como existe hoy. Lo público remitía a lo abierto al juicio social,

mientras que lo privado representaba lo vinculado a la región familiar y amistosa.

Con el paso del tiempo, lo público pasó de ser un aspecto restringido al campo político institucional, a ser una forma de conceptualizar las dinámicas socio-culturales entre el sujeto y el contexto. En francés, el término “cosmopolita” (datado en 1738) denominaba a una persona con posibilidades de desplazarse dentro de la diversidad, o sea, entre una serie de particularidades con las cuales no requería tener un tipo de vinculación directa. De aquí que lo público pasó a definir lo vivido fuera del ámbito familiar y de los amigos, para identificarse con construcciones sociales complejas disímiles.

Ya hacia el siglo XVIII esta diferenciación se comienza a avistar a través de una paulatina distinción entre los derechos de naturaleza (comprendida como disposiciones morales inherentes a la “naturaleza” humana y social), y la civilidad (reglas y prácticas contingentes a las dinámicas socio-políticas). Mientras lo primero se desarrollaba en el ámbito de lo privado, lo segundo en lo público.

Hay dos elementos a tener en cuenta como contexto general de estos procesos. Primero, las transformaciones ocurridas en el capitalismo industrial del siglo XIX, con sus particulares regulaciones en el campo urbano. El principal fenómeno en este período es la necesidad de privatización que el capitalismo produjo en la burguesía. La crisis social en los centros urbanos industrializados, llevó a que los núcleos familiares se transformaran de espejos hogareños aislados de la vida intramuros, a refugios idealizados de los males de la sociedad. El lugar del orden y la autoridad.

De esta manera, poco a poco la familia se transformó en un patrón para medir el dominio público. De aquí, “utilizando las relaciones familiares como un modelo, las personas percibieron el dominio público no como un grupo limitado de relaciones sociales, como habría ocurrido en la Ilustración, sino que, por el contrario, consideraron la vida pública moralmente inferior. Intimidad y estabilidad parecían estar unidas en la familia; junto a este orden ideal, la legitimidad del orden público fue puesta en entredicho” (Sennett, 2001:35).

En segundo lugar, se produjo una reformulación del proceso de secularización, que influyó en las definiciones y percepciones

sobre lo “extraño” y “desconocido”. Sennett afirma que estos procesos gestados durante el siglo XIX, se construían más bien en oposición a la “trascendencia”, naturalizándose así lo inmanente, el instante, el hecho. Las circunstancias se aceptan como se presentan. Aquí surge —según Sennett— el gran problema de la exacerbación de la intimidad como espacio de purificación pero también como redefinición de lo público, y la exposición de lo íntimo se transforma, paradójicamente, en el elemento catalítico más importante de lo público.

Por último, la distinción entre público y privado comprenderá una serie de binomios que representarán la política liberal moderna: Estado/Iglesia, sociedad civil/comunidad política, entre otras. Es central tener en cuenta que estas distinciones no implican solamente elementos estrictamente institucionales, sino, sobre todo, criterios éticos, morales y socio-culturales que influyen en un sentido amplio dentro del campo social *in toto*.

Si volvemos al espacio religioso, este abordaje tiene una doble implicancia para el análisis de su relación con lo político. En primer lugar, *la incidencia pública de lo religioso (especialmente de la iglesia cristiana en Occidente) se proyectará como el resguardo de lo privado*. Esto no significa que las comunidades y las religiones no militen en el espacio público, sino que lo hacen *desde la defensa de esa separación*, lo cual tiene un doble propósito: cuidar la *santidad* de lo privado (lo sexual, el cuerpo, la familia) y actuar como *testimonio* de aquello que la sociedad carece moralmente. Esto es lo que llamamos *purismo moralista*: la religión crea una relación paradójica con lo público, pero transformándose en un espacio de purificación, escindiéndose al entronarse como defensora de lo privado.

Sumado a esto, más allá de que el protestantismo infirió constitutivamente una rebelión contra la autoridad papal y el poder de la iglesia católica, éste aportó a dicha dinámica estableciendo una base puritana y moralista para la emergencia del Estado-nación (Gauchet, 2005: 15-17; Marramao, 2014). En otras palabras, la promoción de una esfera privada (de práctica religiosa devota, conciencia individual, vida familiar y confesión privadas), a través de la cual se lograría la educación moral del individuo, marcó una instancia para la influencia del Estado en el ámbito de lo público (Turner, 2012).

En segundo lugar, a modo de aplicación de esto último, *familia y sexualidad se transformarán en los elementos de mayor disputa política*. Es aquí donde podemos identificar la regulación legal del divorcio, la aprobación del matrimonio igualitario y las nuevas tendencias de educación sexual en el ámbito escolar, como los temas más candentes en la agenda política de las iglesias, especialmente cristianas. Ello tampoco significa que estos sean los únicos temas que se traten, sino más bien que ellos actúan como marcos desde los cuales se encadenan otras nociones enlazadas a distintos elementos del campo político, tales como el rol del Estado, la comprensión de la estratificación social, las tensiones ideológicas (por ejemplo, la crítica al pensamiento “progresista”), las cosmovisiones sociales (es muy común encontrar la noción de “orden natural” en los discursos eclesiales sobre estos temas), entre otros.

## La idea de ciudadanía

Pasando a la idea de ciudadanía —muy relacionada con las definiciones de espacio público actualmente—, podríamos mencionar tres características centrales del concepto: A) corresponde a una condición jurídica que confiere derechos y obligaciones con respecto a una comunidad política, B) encierra un grupo de funciones sociales que se diferencian de funciones privadas, profesionales y económicas, y por último C) inviste un conjunto de cualidades morales que se consideran necesarias para ser “buen ciudadano”.

Existe una complicación con la ética del ciudadano a la hora de saber cuál es su determinación: ¿éste responde al Estado o la sociedad en general? Esta pregunta refleja una amplia discusión sobre el origen y el lugar de la ciudadanía, y las inherentes dinámicas y tensiones que se gestan entre los diversos agentes sociales que entran en juego. En tal sentido, podemos ver que el análisis de la construcción de la ciudadanía ha partido de las maneras de enfocar esta relación: la relación entre Estado y sociedad civil, el lugar del Estado como institución representativa de una sociedad particular, la ciudadanía como conjunto de agentes alternativos a las prácticas e instituciones políticas tradicionales, entre otros elementos.

Según Michael Walzer (2012), entre el siglo XIX y XX se pueden encontrar cuatro tipos de respuestas a esta búsqueda. Las distingue de la siguiente manera: la ciudadanía democrática (presente en Rousseau y su concepto de ciudadanía como agencia moral, en la que lo democrático se presenta como marco homogéneo de representación, burocrático y de corte nacionalista), la cooperación socialista (que propone un Estado no político, una regulación sin conflicto y la “administración de las cosas”), la autonomía individual (que se ubica en la vida del mercado, donde las opciones dejan de ser políticas para ser opciones individuales de consumo) y la identidad nacional (donde predominan los lazos históricos y sanguíneos en torno a un territorio)

Podemos decir que este panorama es el reflejo de una conocida discusión dentro del campo de la política: la tensión entre lo universal y lo particular. En otros términos, de cómo se gesta la relación entre segmentaciones identitarias e institucionales (o sobre la manera de definir lo público) a partir de la pluralidad de identificaciones, sujetos y discursos que surgen en el interior de un campo social, y cómo estos últimos desafían las segmentaciones de sentido y prácticas legales consensuadas socialmente. Es aquí donde encontramos propuestas como el asociacionismo crítico (Walzer, 2012) o la democracia participativa (Blondiaux, 2013) en la que los ciudadanos toman decisiones según los espacios en que conviven, más allá del alcance del Estado. De esta manera, se recuperan las nociones de cotidianidad y subjetividad, a partir de las cuales se comprende a los ciudadanos, no ya desde marcos identitarios preestablecidos e institucionalizados, sino como un conglomerado rizomático y monadológico (Deleuze y Guattari, 2002), o sea, donde se entrecruzan un sinnúmero de factores subjetivos, legales, institucionales, socio-culturales e históricos.

70

## Lo público, lo ciudadano y lo agonístico

Del breve abordaje realizado hasta aquí, podemos extraer aspectos a considerar con respecto a las dinámicas entre agencia y espacio público, aunque nos concentraremos específicamente en cómo la noción de

ciudadanía inscribe la realidad de una sociedad heterogénea compuesta de un conjunto de agentes —que a su vez personifica un grupo de demandas—, que desafían, redefinen y tensionan prácticas, discursos e institucionalidades políticas establecidas. Por ello, analizaremos la denominada concepción agonista de lo político y el espacio público, para desde allí redefinir la idea de espacio público y ciudadanía.

### La política, lo político y lo agonístico

Adelantándonos a una conclusión, debemos afirmar que la politicidad de lo religioso no se encuentra sólo en su *vinculación* con dinámicas e instituciones propiamente políticas *fuera* de su campo, sino que se imprime en su misma constitución identitaria y se proyecta desde la especificidad de sus prácticas y dinámicas institucionales. Esto requiere de una revisión de los acercamientos de este tipo de estudios, especialmente en dos sentidos: sobre los nuevos marcos analíticos en torno a la teoría política y, desde allí, a los acercamientos sobre las formas de comprender la dinámica social de lo religioso (Parker, 2012; Panotto, 2014).

Aquí la utilidad de la ya conocida distinción entre *lo político* y *la política* que proponen algunas voces de la teoría posestructuralista (Mouffe 2007:15-40; Camargo, 2014). El propósito de esta diferenciación es no reducir la comprensión de las dinámicas socio-políticas a la práctica y cosmovisión ideológicas de instituciones tradicionales, sea la burocracia estatal, los partidos políticos o el sufragio electoral. *Lo político* se define como aquella dinámica constitutiva de todo espacio social, vinculada a los inagotables procesos de construcción identitaria por parte de los sujetos y grupos que lo componen. En otros términos, se relaciona con la emergencia de sentidos y significantes que dan lugar a re-significaciones o nuevas prácticas, imaginarios y nociones sobre el lugar de los sujetos en un espacio-tiempo específicos. Por su parte, *la política* encierra aquellas prácticas institucionales específicas que actúan como respuesta histórica a dicha búsqueda, a través de la producción de discursos, organismos y proyectos, tales como partidos, ONG's, instancias de incidencia, etc.

Lo importante a remarcar es que el campo de *la política* está sumido a los procesos disruptivos de *lo político*, o sea, a los procesos constantes

de re-significación de identidades, cosmovisiones, demandas populares (Laclau, 2005) y prácticas sociales, cuyo principio de movimiento se deposita en las constantes mutaciones espacio-temporales del contexto. Esto trae dos consecuencias centrales para nuestro análisis. Primero —como ya lo hemos mencionado, aunque no está demás reiterarlo—, que el ejercicio de lo político no se encuentra acotado a la acción de un conjunto determinado de formas o estructuras. Segundo —como resultado del punto anterior—, la institucionalización de lo político se abre a una pluralidad de sujetos que trascienden las figuras normativas de la burocracia pública. Podemos así concluir que el espacio público está compuesto por la interrelación de un heterogéneo campo de actores sociales (sean organizaciones civiles y comunitarias, grupos de militancia, movimientos de reivindicación de derechos y, como veremos, comunidades religiosas y sujetos creyentes).

Todo esto nos lleva a inscribir la política en un espacio *agonista*, tal como propone Chantal Mouffe (2005, 2012, 2014), lo cual significa poner en cuestionamiento el modelo racional e individualista liberal, que enmarca buena parte de los modelos políticos vigentes. Por una parte, la creencia de una especie de consenso universal a través de la razón (como propone Jürgen Habermas); por otra parte, la idea de un campo de particularismos dispersos y homogéneos, cerrados endógenamente en sí mismos.

Esto representa la diferenciación que hace Mouffe entre *paradigma agregativo* (que parte de una comprensión racionalista de los sujetos e instrumentalista del ejercicio político), y *paradigma asociativo* (que reemplaza la racionalidad instrumental por la comunicativa, entendiendo la política como un consenso moral racional mediante la libre discusión). En ambos casos, se delimita el ejercicio político a un acto racional y plenamente consciente de los individuos, donde la búsqueda de principios y fundamentos diluye todo conflicto constitutivo inherente a cualquier construcción socio-política.

De aquí que Mouffe propone comprender lo político como *espacio agonístico*.<sup>1</sup> Esto significa ubicar la diferencialidad constitutiva de lo identitario, como fundamento ontológico de todo espacio público y dinámica política. La división nosotros/ellos inherente a la política, suele comprenderse desde un paradigma amigo/enemigo, visión que tiende a obstaculizar las dinámicas transformadoras que contiene la heterogeneidad que imprime dicha distinción. Por ello, sería indicado —según Mouffe— vislumbrar esta división más bien como un *locus* que evidencia los límites de lo identitario y de los ejercicios políticos de todos los *adversarios* del espacio, para ser abiertos a través del conflicto constructivo. Esta afirmación parte de la premisa de que la creación de un *nosotros* depende de una relación agonística con un *ellos*. Por esto, lo político en tanto búsqueda de consenso o de unidad —como muchas propuestas democráticas liberales suelen esgrimir, tal como vimos—, socava la posibilidad de crear espacios dinámicos a través de la vehiculización de los conflictivos inherentes al ejercicio político, que cuestionen las formas, instituciones y discursos establecidos, obturando así la dinámica transformadora de los procesos socio-políticos.

En resumen, la distinción entre lo político y la política permite comprender que el espacio público no se restringe a prácticas o modos de organización únicos y acabados. Más bien, toda demarcación institucional y discursiva sirve sólo como plataforma pasajera, sometidas al cambio constante hacia la construcción de otras posibles bases y fundamentos que delimitarán nuevas directrices generales, aunque no acabadas en su práctica. Tales instancias son segmentaciones continuamente relativizadas por la pluralidad y heterogeneidad que las componen tanto internamente, como desde el locus donde se inscriben. De aquí que lo político se define como la capacidad (discursiva, simbólica, social) de

---

<sup>1</sup> La autora diferencia *antagonismo* de *agonístico*. “Mientras que el antagonismo constituye una relación nosotros/ellos en la cual las dos partes son enemigos que no comparten ninguna base común, el agonismo establece una relación nosotros/ellos en la que las partes en conflicto, si bien admitiendo que no existe una solución racional a su conflicto, reconocen sin embargo la legitimidad de sus oponentes. Esto significa que, aunque en conflicto, se perciben a sí mismos como pertenecientes a la misma asociación política, compartiendo un espacio simbólico común dentro del cual tienen lugar el conflicto. Podríamos decir que la tarea de la democracia es transformar el antagonismo en agonismo” (Mouffe, 2007: 27).

los sujetos y de los grupos, para re-imaginarse a sí mismos y con ello, subvertir cualquier tipo de demarcación ideológica e institucional.

### Construcción discursiva de la res pública y ciudadanía radical

Decíamos que cuando hablamos de espacio público, nos referimos a un locus donde se delimita lo “común”. Esta definición es precisamente una construcción social, más específicamente discursiva. Por ello, la enunciación de lo común implica una lógica interpretativa. Desde la perspectiva del conflicto agonista constitutivo del campo social, podemos decir entonces, que la *res pública* es un locus que concentra conflictivamente un conjunto de interpretaciones en el intento de alcanzar consensos de sentido por parte de los actores sociales que la componen.

Todo esto infiere dos discernimientos. En primer lugar, que lo público, en contraposición a una visión liberal ortodoxa, es un locus atravesado por una pluralidad que dista de alcanzar un consenso único y racional. Este aspecto que puede parecer evidente, es descrito por Hanna Arendt (2009: 22) de la siguiente forma: “La pluralidad es la condición de la acción humana debido a que todos somos lo mismo, es decir, humanos, y por tanto nadie es igual a cualquier otro que haya vivido, viva o vivirá”. Pero cuando hablamos de pluralidad, en segundo lugar, nos referimos también a conflicto. En este sentido, lo público está inscripto en el litigio por la definición de lo común (Rancière, 1996). Por ello, nunca puede devenir sólo de la acción de una “mayoría” como sector elegido para subsumir todas las dinámicas socio-políticas de una comunidad.

Es entonces cuando la noción de ciudadanía cobra un lugar central, a partir de la ubicación del rol de los sujetos socio-políticos en el espacio público al promover dicho proceso agonístico. Lo cual tiene dos consecuencias. Por una parte, nos lleva a cuestionar la circunscripción de la ciudadanía a una visión individualista. Por el contrario, ella tiene que ver con una comunidad. Más aún, la ciudadanía representa la comunidad política (o la dimensión política de la comunidad) a través de la cual se construye lo público.

Por otra parte, la ciudadanía se contrapone a la racionalidad de la política liberal, enmarcando al sujeto, no en una acción instrumental

determinada al campo de obligaciones legales, sino a una agencia hermenéutica, activa e interpretativa de la realidad, en vías de la definición de lo común. La ciudadanía, en otros términos, es la inscripción de una lógica de la identidad y una lógica de la diferencia, en la que todo posicionamiento es tensionado y desafiado en su estatus ontológico.

Concluyendo, en una *societas* lo público y lo privado siempre están en tensión. Más allá de la distinción entre lo privado (libertad individual) y lo público (*res pública*), así como la de individuo y ciudadano, no es posible enmarcar una división tajante —tal como propone el paradigma liberal tradicional— ya que ambas instancias se encuentran inscriptas dentro de un complejo conjunto de sentidos.

## Lo religioso como espacio de construcción ciudadana

Pasando al fenómeno religioso, hay tres elementos a considerar con respecto a su relación con las dinámicas socio–políticas, que abordaremos a continuación: el lenguaje religioso y teológico como marcos de re–significación de sentido, las comunidades religiosas como espacios de construcción identitaria (o sea, auto–definidas como sujetos políticos), y el lugar del pluralismo religioso en el espacio público.

Con respecto al primer elemento, hay que considerar que el lenguaje religioso no sólo sirve a la demarcación de una serie de símbolos o rituales que dan cuenta de una creencia particular, sino que también poseen una función interpretativa en torno a prácticas sociales y a la re–significación de nociones socio–políticas. Podemos encontrar diversas corrientes teológicas que poseen un discurso más explícitamente político que otras —a través de un diálogo dinámico con las ciencias sociales y discursos políticos— o que trabajan en el desarrollo de nociones vinculadas a este campo, como las teologías de la liberación o diversas teologías contextuales (Panotto, 2015a).

La dinámica hermenéutica intrínseca al lenguaje teológico, posee una función socio–política al ser depositaria de sentido social —o sea, matriz de articulación entre narrativas sociales, políticas, culturales y religiosas—, lo que habilita su proyección re–significadora de vivencias

cotidianas, interpretaciones del contexto social y re-conceptualización de funciones políticas y públicas. Es allí, por ejemplo, que términos como Cristo, Espíritu, Evangelio, entre otros, sirven de marcos catalizadores de utopías, ideologías y prácticas sociales (Algranti, 2010) Esto se complejiza aún más si partimos de la idea de que todo lenguaje teológico y religioso posee inherentemente como punto de partida el lenguaje cotidiano de los sujetos creyentes. Es allí donde lo religioso actúa más bien como una matriz de re-significación de sentido, lo cual posee directas consecuencias en prácticas cotidianas de individuos, comunidades e instituciones.

Pasando al segundo elemento —las comunidades religiosas como espacios de construcción identitaria—, la importancia de la re-significación que ofrece la categoría analítica *identidad*, reside en las limitaciones dentro de las comprensiones modernas, fundamentadas en nociones homogéneas del sujeto social y estructuralistas del campo social, a través de las cuales se determina la agencia a predisposiciones orgánicas. Esta intuición teleológica y esencialista hace de los sujetos meros resultados accidentales de procesos preestablecidos. La aplicación de esta mirada al campo de lo religioso, conlleva a definir sus comunidades y al mismo discurso teológico como simples efectos o paliativos en respuesta al medio en el que se inscriben. O sea, lo religioso pierde tanto su especificidad como su capacidad dislocadora, para pasar a ser simplemente un efecto coyuntural. Un énfasis desmedido en esta dirección podría llevar a un reduccionismo analítico que oculta los conflictos, tensiones y renegociaciones constantes entre los elementos, sujetos, discursos y prácticas inscriptas en estas dinámicas.

En otro trabajo (Panotto, 2014) hemos desarrollado tres características de la re-significación de lo identitario como categoría analítica. Primero, que toda identidad se compone a partir de una *diferencia/alteridad constitutiva*, lo que significa que no puede comprenderse como nominación clausurada sino como una segmentación en constante transformación, que a su vez —desde dicha dinámica— habilita procesos de reapropiación y transformación. Segundo, desde este punto de partida, se comprende que toda identidad es *contingente*, está en cambio constante a partir de sus fisuras constitutivas, o sea, desde las interacciones internas que se gestan a partir de la pluralidad de elementos que la compone y los procesos que se generan desde sus vínculos con el espacio público.

Por último, teniendo en mente la distinción planteada al inicio, desde este abordaje se concibe toda dinámica de construcción identitaria como intrínsecamente política, ya que sirve a la transformación de prácticas, sentidos e imaginarios sociales.

De esto último, a su vez, emergen tres conceptos centrales: *pluralidad constitutiva* (toda identidad está compuesta por un conjunto heterogéneo de elementos y procesos en interacción), *conflicto* (la dinámica política de lo identitario no se deposita en la construcción de un marco clausurado sino a partir de un acto hermenéutico en el que discursos, prácticas y sentidos entran en litigio tras las disputas por nominar las demandas sociales), y *articulación* (la acción política como relación con otras particularidades, desde la cual se crean marcos de acción y re-significaciones de discursos y sentidos).

A partir de estos elementos analíticos, podemos identificar las siguientes dinámicas en el interior de los espacios religiosos, para llegar a entenderlos como lugares de acción política:

- Las comunidades religiosas son espacios de construcción identitaria. Su composición heterogénea como locus de circulación de narrativas, prácticas y cosmovisiones, conlleva la facilitación de un marco donde los creyentes se inscriben en procesos de re–significación de universos de sentido, relacionados con sus cotidianidades y prácticas y sentidos a nivel público (Burity, 2009; Panotto, 2014).
- Los discursos teológicos, los marcos simbólicos y las prácticas rituales, sirven como espacios de re–imaginación del mundo y del contexto (Algranti, 2007; Panotto, 2015).
- La constitución heterogénea de las comunidades religiosas, permite la creación de procesos tanto de rearticulación como de legitimación de narrativas, prácticas e instancias sociales. Esto pone en evidencia la ambigüedad entre la re–significación de narrativas emancipatorias y la legitimación de sistemas sociales en el mismo seno de los grupos religiosos (Panotto, 2013).
- Las comunidades de fe son sujetos políticos, no sólo por la dinámica de rearticulación y dislocación que producen hacia su interior, sino también por su inscripción en un campo social más amplio, y su

aporte particular en el interior del espacio público, sea hacia la sociedad civil, el universo de organizaciones sociales, o el mismo campo de acción estatal.

Por último, la pluralización del campo religioso<sup>2</sup> debe inscribirse también en el contexto de complejización del espacio socio-político hasta aquí descrito. Hay que considerar que existe una mayor sensibilidad con respecto a la diversidad de lo religioso y su capacidad re-significante de vivencias sociales. Podemos ver que los intentos de secularización del discurso social en la modernidad, así como ciertos abordajes de la relación entre religión y Estado, irrumpen en el corazón mismo de su imaginario y proyecto socio-político, al menos en dos sentidos. En primer lugar, al reconocer la politicidad de otros actores sociales (lo cual se vincula no sólo con la religión sino con otras institucionalidades, tales como los movimientos sociales, grupos de reivindicación de minorías, etc.). En segundo lugar, al complejizar la comprensión del espacio público, a través del reconocimiento de la multi-dimensionalidad de la acción de los sujetos (Connolly, 2010).

78

Joanildo Burity (2009) realiza un exhaustivo análisis de las matrices que imprimen la relación entre pluralidad religiosa y dinámicas políticas en América Latina. Identifica cuatro aspectos centrales en esta relación. En primer lugar, las religiones son un elemento constitutivo de las sociedades del continente, las cuales son frecuentemente olvidadas por los debates políticos. Segundo, no se puede negar el lugar que poseen las religiones en el ámbito de lo público. En estas últimas décadas, esta presencia se ha reflejado en una mayor interacción de gobiernos con iglesias y organizaciones religiosas en la ejecución de trabajos sociales, la promoción de lo religioso en las prácticas y discursos de organizaciones

<sup>2</sup> Al hablar de “campo religioso” hacemos referencia a la nominación realizada por Pierre Bourdieu, quien entiende dicho espacio —en la pluralidad que lo constituye— como un marco simbólico de sentido que no está aislado del resto de los fenómenos socio-culturales sino que interactúa con ellos, en tanto *habitus* de socialización y representación de sujetos y comunidades (Bourdieu, 2003). Más allá de su amplia utilización en los estudios del fenómeno religioso, dicho concepto también posee varias falencias al caer en ciertos determinismos estructuralistas como también por no observar la complejidad del fenómeno religioso más allá del lugar de las jerarquías (De la Torre, 2013).

civiles, la inclusión de lo religioso como política cultural, entre otros. En tercer lugar, es posible analizar los fenómenos religiosos y su relación con el espacio público, desde la misma dinámica de la relación entre sociedad civil y Estado. Por último, los espacios religiosos son también campos de articulación de discursos e imaginarios políticos, con agendas públicas específicas.

En conclusión, este abordaje nos ayuda a ver que los espacios religiosos y eclesiales son campos de construcción socio–política, en tanto que son sitios de búsqueda y re–imaginación de sentido social y práctica ciudadana. Más aún, nos permite pensar en la politicidad de lo religioso no ya desde una perspectiva “institucionalista” —o sea, desde su relación con ciertos agentes políticos exógenos—, sino *desde su misma especificidad*. En otras palabras, las instancias litúrgicas, los discursos teológicos y los dispositivos rituales, representan por sí mismos campos de constitución socio–política en tanto que son marcos de interpretación y re–imaginación existencial.

Finalmente, desde esta perspectiva, promover la pluralización de lo religioso implica una tarea intrínsecamente política, ya que permite crear dinámicas de inclusión y reconocimiento de subjetividades y actores, lo que representa a su vez un aspecto central para la radicalización del campo democrático. Por ello denominamos este abordaje *articulación post–fundacional* (Panotto, 2015c), ya que considera la incidencia política de lo religioso a partir de su interacción con la heterogeneidad de discursos, agentes e instituciones constitutivas del espacio social, definiendo su práctica política desde una función hermenéutica, o sea, como espacio de redefinición de sentidos identitarios.

## Conclusiones: hacia una teología agonista de lo público

De todo lo expuesto hasta aquí, podríamos resumir los desafíos de este abordaje a partir de los siguientes elementos:

- El espacio público es un locus heterogéneo desde su pluralidad constitutiva, en el que se definen instancias identitarias y se

responde a demandas sociales a partir del diálogo entre los diversos actores que lo componen.

- Lo político, por un lado, representa una instancia hermenéutica (de cómo entran en juego los procesos de interpretación en torno a las demandas sociales y “lo común”), y por otro, una pluralidad de prácticas, más allá de las actividades tradicionales.
- Los procesos y dinámicas socio-políticas se construyen desde instancias de desacuerdo, litigio y conflicto, sea desde la confrontación de interpretaciones, o como prácticas.
- El concepto de ciudadanía no se circunscribe solamente a un conjunto de obligaciones legales o morales, sino que se refiere a la función del agente social en tanto sujeto político para la construcción de una comunidad política con fronteras lúbilmente definidas, y por ende abiertas a la redefinición y a la negociación constante.
- La teología, la fe y las comunidades religiosas, son instancias de proyección de ciudadanía, en tanto que son marcos de construcción de sentido y disputa pública.

Al realizar un abordaje teológico, lo hacemos en línea con lo afirmado a lo largo de este escrito: al igual que un análisis socio-antropológico, la teología —marco de sentido específico de lo religioso— se configura como un cuadro analítico que nos permite profundizar en el estudio de las dinámicas socio-políticas sincrónicas y diacrónicas en las comunidades de fe y discursos religiosos (Panotto, 2015a).

Por consiguiente proponemos los siguientes elementos —más específicamente desde una perspectiva cristiana— para abordar los marcos analíticos planteados en este estudio:

### Teología y deconstrucción ontológica de lo político

Como sabemos, la teología (más específicamente, toda concepción de Dios) responde, legitima o resiste una comprensión del contexto socio-político. Por tal razón, no sólo debemos observar las maneras en que

definimos lo divino y en qué medida describe o transgrede una concepción socio–política, sino ir más a fondo: ¿cuál es el lugar que tiene la misma definición de Dios? En otras palabras, nos referimos a las problemáticas hermenéuticas que se ponen en cuestión.

En este sentido, traemos a cuenta una de las famosas discusiones de la teología: la tensión entre inmanencia y trascendencia. Mientras la primera afirma que Dios sólo puede ser comprendido desde la historia, la segunda mantiene una visión estrictamente metafísica de lo divino. Es necesario mantener una sana tensión entre ambas instancias: es imposible describir a Dios por fuera de la historia, aunque cualquier articulación en ese campo dista de ser única y homogénea; la trascendencia atraviesa la misma historia, habilitando muchas maneras de definir lo divino (Panotto, 2012).

Podemos recordar nociones clásicas al respecto, como el *Deus absconditus* de Lutero, el *Mysterium Tremendum* de Rudolf Otto, el totalmente Otro de Karl Barth, el sentido de profundidad de Paul Tillich, entre otros. Lo cual nos lleva a concluir que una comprensión plural de la definición de lo divino, implica deconstruir sentidos teológicos ligados a comprensiones del espacio público, así como también a cuestionar los intentos de absolutización de discursos teológicos que absolutizan, al mismo tiempo, una noción de lo socio–político.

En resumen, una complejización y pluralización de lo teológico permite dialogar y releer teológicamente una noción plural del espacio público, así como resistir toda sedimentación de la realidad. El filósofo Ernesto Laclau (2000), trabajando sobre la relación entre misticismo y política, muestra un ejemplo de este abordaje de la siguiente manera:

Si la experiencia de aquello a que nos hemos referido en términos del doble movimiento “materialización de Dios”/“deificación de lo concreto” habrá de vivir a la altura de sus dos dimensiones, ni el absoluto ni lo particular pueden aspirar a una paz final entre sí. Esto significa que la construcción de una vida ética dependerá de mantener abiertos los dos lados de esta paradoja: un absoluto que sólo puede ser realizado en la medida en que sea menos que sí, y una particularidad cuyo solo destino es ser la encarnación de una “sublimidad” que trasciende su propio cuerpo (p.127).

## Fe, pluralidad de sentidos e ideologías

Juan Luis Segundo (1982), define la fe como *acto de elegir*. Ella se comprende como un marco de sentido a partir del cual se percibe y se interpreta lo que nos rodea. Por ello, la fe no es algo determinado al campo religioso sino que es una característica de lo humano. De aquí la distinción de Segundo entre *fe antropológica* y *fe religiosa*. La fe siempre tiene que ver con una tradición, ya que parte de marcos referenciales. Por poseer tal condición, el lenguaje de la fe no es abstracto sino estrictamente simbólico. La especificidad religiosa de la fe remite a lo que Segundo denomina como “datos religiosos”, o sea, elementos instrumentales a ella para crear un espacio de *aprender a aprender*.

Es dicha instrumentalidad lo que Segundo define como ideología. Aunque la libertad representa una instancia (re)creadora inherente al ser humano, el cual parte de uno o varios marcos de sentido (fe) para desarrollarla, no lo puede lograr sin la intervención de mediaciones que el medio azaroso y los testimonios referenciales ponen a su disposición. Es por ello que, para Segundo, el problema de la libertad es *aprender un método* para que pueda el individuo realizar los valores por él escogidos.

Dicho método es la *ideología*. Las ideologías se escogen con relación a la funcionalidad del marco de sentido (fe). Por eso ellas, en palabras de Segundo, entran en el campo de lo hipotético, no de lo absoluto. Dependen de su respuesta a la fe, por lo cual pierden su lugar al dejar de ser funcionales. Vemos entonces el siguiente axioma: las personas actúan libremente dentro de un espacio azaroso plagado de posibilidades, escogiendo uno o varios marcos de sentido (fe), los cuales se aplican a través de instrumentalidades concretas (ideologías), cuya efectividad depende de su funcionalidad a la fe.

En resumen, esta comprensión de la fe como construcción de sentido desde la libertad en un espacio heterogéneo, nos muestra que los sujetos creyentes son sujetos hermenéuticos que en su búsqueda construyen y de-construyen prácticas sociales específicas (ideologías).

## Reino de Dios y conflicto

Podríamos decir que, como vimos en el primer punto en torno a la teología como pluralidad de interpretaciones, ello, tal como abordamos a lo largo de este trabajo, implica un inherente conflicto gestado en la dinámica hermenéutica. En otras palabras, debido a que la teología y la fe conllevan una búsqueda y construcción de sentido, ello conlleva también un conflicto.

Una de las principales nociones teológicas en esta dirección es la idea de reino de Dios. Dice Lucas 17.20–21: “El reino de Dios no vendrá con advertencia, ni dirán: Helo aquí, o helo allí; porque he aquí el reino de Dios está entre vosotros.” En este caso, el reino se presenta como realidad y ausencia al mismo tiempo. En otros términos, emerge como ironía y paradoja que desafía la historia y sus poderes. Más aún, el reino se presenta como fuerza irruptora en dos sentidos: por una parte, en ser un significativo vacío que va tomando diversas interpretaciones a lo largo del tiempo (dimensión hermenéutica), y por otra parte, en ser una realidad ética que cuestiona los poderes y estructuras socio-políticas (dimensión militante). Ambos elementos —lo hermenéutico y lo militante— forman parte de la constitución política del reino, así como en la lógica del Sermón del Monte: “oyeron que fue dicho... pero yo les digo...” (Mt 5.21–48)

## Laocracia, ekklesía y ciudadanía

Afirmamos que la ciudadanía se presenta como instancia que demarca a un sujeto social que desafía las instancias y sentidos establecidos. En el texto bíblico podemos encontrar varios ejemplos de ello. El pueblo que Jesús ministraba era el *laos* (no *demos*), o sea, los “sin parte”, que eran convocados y en cuya presencia desafiaban tanto al Imperio como a los metarrelatos religiosos. Míguez, Rieger y Sung (2009) denominan como “momento laocrático” cuando este pueblo presiona y se hace sentir en el seno mismo del Imperio, forzándolo a tomar acciones concretas.

Por otro lado, las primeras comunidades cristianas (Hch. 2.43–47; 4.32–35) actuaban como espacios de construcción de prácticas alternativas que desafiaban las normas del Imperio. En resumen, el texto

bíblico nos presenta al “resto” como lo excluido, lo que está fuera de lo normativo, como aquello que, en la fuerza y mandato divinos, desafían el contexto y sus estructuras.

En conclusión, podemos denominar este abordaje como *una teología agonista de lo público* que invita a reconocer la instancia hermenéutica que atraviesa la construcción teológica y su inherente “conflicto de interpretaciones”, lo cual permite, por un lado, pluralizar los discursos de fe en tanto que son marcos de sentido de la realidad, y por otro, enfatizar en el hecho de que lo teológico se centra más en el proceso de interpretación que en la afirmación específica de una particularidad. Por consiguiente, el sujeto creyente (y por ello, teológico) se lo comprende en su constante acto de elegir, en su rol interpretativo de la fe a partir y sobre el contexto. Todos estos procesos se inscriben en una comunidad eclesial que actúa como marco de relectura y espacio heterogéneo de prácticas en el interior del espacio donde se ubica (*res publica*).

## Bibliografía referenciada

- Algranti, Joaquín. (2007). “La política en los márgenes: estudio sobre los espacios de participación social en el neo-pentecostalismo”. En: *Caminhos* (5), 2, 361–380.
- (2010). *Política y religión en los márgenes*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Arendt, Hanna. (2009) ¿Qué es la política? Buenos Aires: Paidós
- Bastían, Jean-Pierre. (1999). “Los nuevos partidos políticos confesionales evangélicos y su relación con el Estado en América Latina”. En: *Estudios Sociológicos*, Vol. 17, No. 49, pp. 153–173.
- Bourdieu, Pierre. (2003). *Génesis y estructura del campo religioso*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Blondiaux, Loic. (2013). *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Buenos Aires: Prometeo Ediciones.
- Bianchi, S. (1996). “Catolicismo y peronismo: La religión como campo de conflicto (Argentina, 1945–1955)”. En: *Anuario del IEHS*, Núm. 11, pp. 147–178.

- Burity, Joanildo. (2009). “Religião e lutas identitárias por cidadania e justiça: Brasil e Argentina”. En: *Ciências Sociais Unisinos* (45), 3, pp.183–195.
- Camargo, Ricardo. (2014). *Repensar lo político. Hacia una nueva política radical*. Buenos Aires: Prometeo.
- Carbonelli, Marcos. (2009). “Desde el barrio: perspectivas acerca de la actividad política de pastores evangélicos en el Conurbano Bonaerense”. En *Ciencias Sociales y Religión*, año 11 N° 11, pp. 107–129.
- Cipriani, Roberto. (2013). “La religión en el espacio público”. En: *Sociedad y Religión*, Vol. VII, Nro.2, pp.171–183.
- Connolly, William E. (2010). *Why I am Not a Secularist*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Deleuze, Gilles Y Guattari, Félix. (2002). *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Madrid: Pre–textos.
- De la Torre, Renée. (2013). “Una agenda epistemológica para replantear las maneras de entender la secularización en América Latina. Relación entre modernidad y religión”. En: Verónica G. Béliveau y Emerson Giumbelli, coord., *Religión, cultura y política en sociedades del siglo XXI*, pp.109–136. Buenos Aires: Biblos.
- Gauchet, Marcel. (2005). *El desencantamiento del mundo. Una historia política de la religión*. Madrid: Trotta.
- Laclau, Ernesto. (2000). *Misticismo, retórica y política*. Buenos Aires: FCE. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: FCE.
- Mallimaci, Fortunato. (1996). “Protestantismo y política partidaria en la actual Argentina”. En: Gutiérrez, Tomás. (Comp.). *Protestantismo y política en América latina y el Caribe*, p.265–289. Lima: Cehila.
- Marramao, Giacomo. (2014). “El reencantamiento del mundo en la era global. Religión e identidad”. En: Gamper, Daniel, ed., *La fe en la ciudad secular. Laicidad y democracia*, pp.41–55. Madrid: Trotta.
- Meana, Diego Rosales. (2012). “La identidad personal y religiosa en el espacio público. Un comentario desde la obra de Charles Taylor”. En: *Estudios*, Vol. X, verano 2012, pp.166–178

- Míguez Néstor, Rieger Joerg, Mo Sung Jung. (2009). *Beyond the Spirit of Empire*. Londres: SCM Press.
- Míguez, Daniel. (2012). “Canonizaciones y Moralidades en Contextos de Pobreza Urbana. Las Lógicas del Orden y la Transgresión en la Argentina de Fines del Siglo XX”. En: *Revista Cultura y Religión*, Vol. VI, N° 1, 241–274.
- Montero, Paula. (2013). “Religião, laicidades e secularismo. Um debate contemporâneo à luz do caso brasileiro”. En: *Sociedad y Religión*, Vol. VII, N° 2, pp.13–31.
- Mouffe, Chantal. (2005). “Religion, Liberal Democracy, and Citizenship”. En: Hent de Vries y Lawrence Sullivan, *Political Theologies. Public Religions in Post-Secular World*, pp.318–326. Nueva York: Fordham University Press.
- (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE
- (2012). *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa.
- (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: FCE.
- Panotto, Nicolás. (2012). “Pluralismo, religión y nuevos escenarios públicos en América Latina: hacia una teología de la alteridad sociopolítica”. En: *SIWO*, Vol.5, N° 5, pp. 11–38.
- (2013). “Lo religioso y sus reapropiaciones de lo político: las comunidades eclesiales como sujetos subalternos”. En: *Actas de las Jornadas de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales*, pp.137–154. Buenos Aires: IDEAS.
- (2014). “Pentecostalismo y construcción de identidades socio-políticas”. En: *Desafíos*, (26–2), pp.73-96. Bogotá (Colombia).
- (2015a). “Teologías y ciencias sociales: convergencias epistemológicas y hermenéuticas”. En: Fernando Bullón, ed., *Misión holística, acción interdisciplinaria y realidad latinoamericana*, pp.59–72. Grand Rapids: Libros Desafío/AIPESC.
- (2015b). “Rostros de lo divino y construcción del *ethos* socio-político: relación entre teología y antropología en el estudio del campo religioso. El caso del pentecostalismo en Argentina”. En: *Debates do Ner* (Vol. 2, Año 16, N° 28). En prensa.
- (2015c). “Pluralismo político y pluralismo religioso: nuevos escenarios y matrices analíticas de la relación”. En: Juan Mauricio Renold, ed.,

- Religión: estudios antropológicos sobre sus problemáticas*, pp. 173–195. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Parker, Christian. (2012). “Religión, cultura y política en América Latina: nuevos enfoques”. En: Parker, Christian, ed., *Religión, política y cultura en América Latina: nuevas miradas*, pp.13–73. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- Rancière, Jacques. (1996). *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Segundo, Juan Luis. (1982). *El hombre de hoy ante Jesús de Nazaret*, T I. Madrid: Cristiandad.
- Sennett, Richard. (2011). *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama.
- Seman, Pablo. (2000). “El pentecostalismo y la religiosidad de los sectores populares”. En: Maristella Svampa, ed., *Desde abajo: La transformación de las identidades sociales*, pp. 155–180. Buenos Aires: Biblos.
- Turner, Bryan. (2012). “Esbozo de una teoría de la ciudadanía”. En: Chantal Mouffe, ed., *Dimensiones de la democracia radical. Pluralismo, ciudadanía, comunidad*, pp.49–84. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Veit, Bader. (1999). “Religious Pluralism. Secularism or Priority for Democracy?” En: *Political Theory*, Vol. 27, N 5, pp.597–633.
- Walzer, Michael. (2012). “El argumento de la sociedad civil”. En: Chantal Mouffe, ed., *Dimensiones de democracia radical. Pluralismo, ciudadanía, comunidad*, pp.115–139. Buenos Aires: Prometeo Ediciones,
- Wynarczyk, Hilario. (2009). *Ciudadanos de dos mundos. El movimiento evangélico en la vida pública argentina 1980–2001*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- (2010). *Sal y luz a las naciones. Evangélicos y política en la Argentina (1980–2001)*. Buenos Aires: Siglo XXI.



# Including and excluding civil society in the truth-seeking efforts in Timor Leste\*

*Inclusión y exclusión de la sociedad civil en la comisión de la verdad de Timor Oriental*

Recibido: 27 de septiembre de 2015    Aprobado: 17 de noviembre de 2015

---

JOHANNES LANGER\*\*

3

---

\* Este artículo es parte del proyecto de investigación “Get the truth out of truth commissions” de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá.

\*\* Johannes Langer es Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá, Colombia. Tiene Maestría de la Universidad de Viena (Austria) en Ciencia política y en Historia. También tiene una Maestría en Resolución de conflictos y construcción de paz de American University en Washington D.C., gracias a una beca de Fullbright. E-mail: jlanger@usbog.edu.co.

## Abstract

Truth commissions are a key part of transitional justice measures that allow clarifying the past related to oppression during dictatorship or the horrors of armed conflict. It is civil society that often plays an important role in promoting and pushing the mandate of a truth commission, ensuring transparent work and a widespread distribution of the final report and the implementation of its recommendations. In Timor Leste, the Commission for Reception, Truth and Reconciliation (CAVR) was a United Nations–led initiative, implemented after the 1999 violence around the independence referendum from Indonesia. Civil society had a limited role to play in the work of the CAVR, not least because the truth commission was not perceived to be an instrument that brings about justice, the main demand of the community. The CAVR shows that without pressure of local civil society, truth commissions will hardly leave an impact.

**Keywords:** CAVR, civil society, transitional justice, Timor Leste, truth commission.

## Resumen

Las comisiones de la verdad son parte clave de las medidas de justicia transicional que permiten esclarecer el pasado durante dictaduras o conflictos armados. La sociedad civil a menudo desempeña un importante papel en la promoción e implementación del mandato de una comisión de la verdad, garantizando así la transparencia en el trabajo, una amplia distribución del informe final y la aplicación de sus recomendaciones. En Timor Leste, la Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación (CAVR) fue una iniciativa de las Naciones Unidas implementada después de la violencia de 1999, relacionada con el referéndum de independencia de Indonesia. La sociedad civil tuvo un papel limitado en el trabajo de la CAVR puesto que ésta no fue percibida como una herramienta de justicia, lo cual era la principal demanda de la comunidad. La CAVR pone en evidencia que las comisiones de la verdad, sin la presencia de la sociedad civil, difícilmente tienen algún impacto.

**Palabras clave:** CAVR, comisión de la verdad, justicia transicional, sociedad civil, Timor Leste.



## Introduction

Countries around the world that transition from authoritarian regimes or civil wars to democracy have set up truth commissions to investigate systematic violations of human rights and overcome the perceived dilemma of truth versus justice (Langer, 2015). Truth commissions can contribute to achieving many important goals in a society that tries to deal with its past evils, including the clarification of the past, getting the voices heard that were silenced and ensuring the no-repetition of violence. Truth commissions are defined by 1) a focus on the past; 2) an analysis of a systematic pattern of abuse; 3) a temporary existence, usually one to three years; 4) an official creation by the state; and 5) the publication of a final report usually with recommendations to the state.<sup>1</sup>

The right to truth has been established as a “fundamental, emerging principle of international human rights law” (Bisset, 2012: 18). This right is both individual and collective; rights-bearers are victims and their families as well as the wider society. It is, as Henderson argues, an insurance against collective amnesia: after the final report of a truth commission, no one can claim not to know what had really happened (Henderson, 2000). Truth commissions can be an exercise to establish a complex truth that is victim-centered and goes in hand with public acknowledgment toward specific occurrences. The assumption is that when truth is revealed about human rights violations, legal actions will follow, reparations for victims be established as well as institutional reform implemented.

One important factor for the success of a transition is the pressure of civil society because it can work as a watchdog of government institutions, bring about attention to the media and allow for ownership of the process by citizens. However, in the international community there is still an implicit normative thought that transitional justice is universal, thereby ignoring local civil society organizations (CSOs). Although it is widely acknowledged that every situation is different, the “one-size-fits-all” approach continues to be dominant. It is increasingly recognized that the “voices from below” need to be heard as well because otherwise

---

<sup>1</sup> Freeman, 2006; Hayner, 2010; Wiebelhaus-Brahm, 2010.

key notions of transitional justice are undermined, particularly justice, truth, reconciliation, and healing (Lundy & McGovern, 2008). The power of domestic CSOs can play a key role for an approach that favors restorative over retributive justice. Moreover, involvement of CSOs can allow a needs-driven approach for the local context and not one that is initiated by donors. Ideally, a top-down and a bottom-up approach could exist at the same time, as developed by Lederach (2005: 78–81). And yet, participatory approaches are often paid lip service to, but it is not yet the norm by the international community to work with and back up grassroots initiatives.

## Civil Society and Truth Commissions

Civil society has various meanings for different people and there is no commonly agreed definition. In general, civil society is often used in a celebratory way, linked to a hope of ownership of policies and ideas by citizens. There are three basic points to consider why civil society is an important part to construct a public sphere and in fact democracy: 1) issues that are important to all citizens and to the organization of their lives; 2) it is through communication like dialog or debates that citizens can relate to the issues of public concern and it gives them voice; and 3) states and other organizations serve the collective interest of the public instead of personal interests of rulers and elites (Calhoun, 2011: 311). Civil society is like an arena where people can help themselves and their fellow citizens through direct action in organized groups to achieve collective good (Edwards, 2014).

In this article, civil society is referring to local and national CSOs in contrast to international ones. CSOs cannot be reduced to non-governmental organizations (NGOs) because also faith-based organizations, community-based organizations and others need to be included. CSOs can build up capacity with the participation of individual citizens as long as they are autonomous and independent (Duthie, 2009). While civil society has often played an important role in the support of transitional justice mechanisms, it is usually in a weak and disorganized state after conflict (Brahm, 2007). Yet, it is CSOs that are recognized since

the 1990s to help improve governance and democratization (Paffenholz & Spurke, 2006). Commonly, civil society is referred to as the “third sector,” different from and independent of government and the market. Following Lynch, civil society is understood in this article in a liberal framework where it is questioning the norms and rules of the state and checks the powers of government (Lynch, 2008).

Within the field of transitional justice, Crocker points out that civil society actors are operating within at least three ways: 1) they are a “bulwark of freedom” against the state which is reluctant to open up; 2) they influence the state by acting either constructively in building up social trust and civic capacities or destructively by fostering revenge or resistance to change; and 3) they can support in the public realm the functioning of a democratic and open government (Crocker, 2000: 109–114). In short, CSOs can play a role in improving the effectiveness of transitional justice by supporting or holding the government to account through democratic participation. While civil society can push government and come up with critical and innovative ideas to improve the effectiveness and responsiveness of state institutions as well as transitional justice processes, it can only work outside and complementary to the state.

Therefore, it shall not be argued that civil society is the answer to overcome all problems. Sometimes it can even act as a spoiler in peace processes and is described as “uncivil” due to its role in the promotion of hatred and division in society ((Paffenholz & Spurke, op. cit.). There can also be competition between CSOs for national and particularly international resources. Moreover, CSOs will not do everything cheaper, faster and better than government as it was believed in the early 1990s (Stewart, 1997). In fact, it is important that government on all levels is strong and has the ability to assume its role, which is very challenging in the reconstruction phase. Thus, not too much responsibility can be placed on civil society but it is the state that should continue to provide basic services (Paris, 2004). It would also be the role of the state to strengthen civil society that is often weak and fragmented after civil war or a dictatorship. Particularly in the work of a truth commission, Crocker suggests that civil society can play a role in public activities in the rural areas, in the evaluation of the work, provide assistance to victims and

recommendations how to deal actively with the past and the history of violations (Crocker, op. cit.).

There are multiple functions for civil society in transitional justice processes, and particularly in truth commissions, overall ten different roles can be mentioned: 1) data collection and monitoring; 2) representation, advocacy and lobbying of government officials; 3) making connections and consultations within local communities; 4) service delivery and intervention; 5) acknowledgement and compensation; 6) provision of training and background material; 7) the provision of access to records; 8) the accompaniment of victims providing statements in public hearings; 9) the provision of support services; and 10) offering public feedback on methodology and impact.<sup>2</sup>

It is furthermore a variety of organizations that can be involved in transitional justice work, including human rights organizations, humanitarian organizations, victims groups, survivor association, lawyers, religious organizations, peace building groups and mental health associations (Duthie, op. Cit.: p. 12). However, in all these links that may be created, it is key that civil society remains independent of government and criticizes actively the government in its shortcomings. Having that in mind, CSOs are said to have an enormous potential in transitional justice processes and can serve as a watchdog against corruption and for good governance (Amaya & Langer, 2015). After all, as de Greiff explains, transitional justice initiatives offer the opportunity to create trust through action (De Greiff, 2008: 132).

In the common framework of transitional justice by the international community, the healing of trauma and psychosocial services are not playing an important role, often due to very high costs. Neither the United Nations (UN) nor national governments usually foster processes of healing, forgiveness and reconciliation that would allow for a personal, spiritual transformation. This type of conflict transformation is much more linked with the grassroots, like faith-based or ethnic-based organizations that acknowledge and work with the individual and collective healing for peace building. This is often based on localized approaches that are embedded in the communities and are a key factor for

---

<sup>2</sup> Backer, 2003: 302-305; Duthie, 2009; United Nations, 2006: 33-34.

prevention of further violence and a more sustainable peace (Lederach, 1997). Yet, in many post-conflict situations, the international community is lobbying and imposing a model of key tools in the transitional justice toolbox. What is thereby ignored is the importance of local ownership and civil society participation.

Civil society has a major impact on truth commissions, as their strength influences the debate on the mandate, the work of the commission and the dissemination of the final report. Without strong public pressure, it seems likely that spoilers undermine the overall transitional justice process (Stedman, 2001). Research shows that civil society actors have strategic options available to advance democratization. The information that civil society groups have collected, the contacts and local understanding that they have can be key for the success of a truth commission and the demand to expand its operations, like accessing government archives or the full cooperation of the government with the commission. Public hearings that are accompanied with media coverage can help to bring more awareness of the violations to the wider public (Taylor & Dukalskis, 2008: 682). Sometimes, the final report is not widely distributed and it depends on NGOs to actually allow for a wider distribution. In some instances though the commissions tried to keep a distant relationship with the human rights NGOs because they feared that parts of society that are linked with the security forces would perceive a bias. In turn, the NGOs themselves were frustrated that the commission was not working with and relying on them (Hayner, 2010: 223–225).

In the following, the case of Timor Leste is analyzed to study the impact of civil society participation before, during and after the work of a truth commission. First, a background about the violent Indonesian occupation of Timor Leste is provided, to have the context what human rights violations needed to be debunked. Also, the UN involvement and the processes leading up to the truth commission are discussed. Second, the work of the commission with its different strategies will be analyzed through the angle of civil society participation. Finally, the report and its recommendations are presented and why so little civil society support took place.

## The Context of Human Rights Violations in Timor Leste

Timor Leste<sup>3</sup> is located on a small island in Southeast Asia that got its full independence in 2002 after 24 years of armed struggle against Indonesia. Having a population of only 1.2 million people, the new country is characterized by ethnic heterogeneity and multiple languages (Strating, 2014). After 400 years of Portuguese colonial rule, the 1974 Carnation revolution resulted in independence prospects for Timor Leste. New political parties were set up with different views upon the secession.<sup>4</sup> When the Portuguese authorities left the island, violent tensions led to a short civil war. The Timorese Social Democratic Association (ASDT), that later became known as the Revolutionary Front for an Independent East Timor (Fretilin), declared Timor Leste as an independent territory on 27 November 1975, although it only lasted for some days.

Indonesia invaded Timor Leste soon afterwards with the pretext of its fight against communism and the argument that the artificial separation of the island of Timor caused by colonial powers was finally over. Fretilin<sup>5</sup> resisted the 24-year-long brutal Indonesian military occupation with an armed liberation struggle. The consequence was that up to one third of East Timorese were killed, particularly in the early years of the occupation. In the early 1990s, civil society started to resist the Indonesian leadership, whereby the student protests in 1991 led to the so-called Santa Cruz massacre, with more 271 students and youth killed and several hundred injured.

Next to those student protests, other youth organizations like the Catholic scouts and the Organization of Timorese Youth were critical

<sup>3</sup> This article refers to Timor Leste although the country is officially known in Portuguese as *República Democrática de Timor Leste*. During the time of the UN transition (2000–2002), the country was called East Timor, a name that is still used a lot in the literature in English. During Indonesian occupation the territory was named *Timor Timur* (1974–1999). Many Timorese actually used the Tetum expression *Timor Lorosaê*.

<sup>4</sup> The Timorese Democratic Union (UDT) and the Timorese Social Democratic Association (ASDT) were the biggest players: while the former longed for the relationship with Portugal to remain intact, the latter yearned for total independence.

<sup>5</sup> The military wing of Fretelin is known as the Timorese National Liberation Army (Falintil).

in the resistance (Wigglesworth, 2013: 54–56). During the 1990s, the international community became progressively aware of what occurred at the time in Timor. In 1996, the *Hukum, Hak Asasi, dan Keadilan* (HAK, in English: The Foundation for Law, Human Rights and Justice) was created, the first Timorese effort to establish a NGO working on human rights issues (Hunt, J. E. (2008)). A significant event for the international recognition of the resistance was the joint Nobel Peace Prize for the Catholic bishop Carlos Belo and a representative of Fretilin, José Ramos Horta, in 1996.

The economic recession that devastated Indonesia in 1998 led to the end of Suharto's 31 years of presidency over Indonesia. His successor B. J. Habibie drastically changed Indonesia's attitude towards Timor Leste and declared that the territory would have a referendum about its future, whether to receive autonomy or independence. Despite this announcement, the security situation deteriorated as newly created paramilitary groups joined existing ones and increased activities against pro-independence leaders, human rights activists, priests, students, and journalists. With the help of the UN, an independence referendum was held on 30 August 1999, with a 98.6 percent of turnout. Despite Indonesian intimidation, 78.5 percent voted for the independence of Timor Leste. As soon as the results were announced, a new wave of violence aroused that resulted in more than 1,000 people killed, 400,000 displaced out of a total population of 890,000, and some 250,000 refugees in Indonesian-controlled West Timor. On top of this, havoc was wrecked on the infrastructure of Timor Leste, destroying between 70–80 percent of businesses and 50 percent of homes in the capital Dili (Pushkina & Maier 2012: 329).

The situation became so blatant, that the international community saw the necessity to intervene and after long diplomatic resistance, the Indonesian government accepted that the UN deployed a long-awaited peacekeeping operation that had the mandate to restore peace and security in Timor Leste while providing humanitarian assistance. The UN Security Council also established the United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET), the largest multifunctional operation in UN history back then, which took over the administration of a country with no pre-existing institutions (Chawla, 2001). The principal objectives

were achieved as a secure environment was created, elections were held in August 2001 to convene a constitutional assembly, a constitution was developed, and the country came to full independence under its first president, Xanana Gusmão, in May 2002 (Harland, 2005).

However, critics point out that UNTAET preached about transparency, accountability and democracy as important values. However, in reality the UN mission gave at times the impression to be a somewhat authoritarian body, which treated the local population as victims rather than partners (Steele, 2002). Concerning the development of civil society, some 250 international NGOs arrived in the country between September 1999 until 2001 to work on emergency support and rehabilitation. Also many local CSOs were set up, yet normally lacking experience, human resources and skills. Most Timorese CSOs focused at the beginning on human rights and literally “exploded” from 14 members in 1998 to 231 in early 2002 in the umbrella organization called NGO Forum (Wigglesworth, 2013: 60–61). Yet, the link of the UN and the international NGOs with local CSOs was often weak because of structural weaknesses of civil society in Timor Leste; therefore the official commitment to capacity building was often overridden with short-term policy goals, lacking the interest to actually invest in building up a strong civil society (Richmond & Franks, 2008: 194).

UNTAET, which essentially operated as the government then, had to establish a state “from scratch” because no political community existed (Brown, 2009: 149). Besides, the UN body was also responsible to administer a transitional justice order and as calls for an international tribunal were not realized, established the Special Panels of the Serious Crime Unit (SCU)<sup>6</sup> that was part of the newly set-up Office of the General Prosecutor (OGP) with the aim to prosecute the major crimes, including torture and murder. The main weakness of the body was that no person outside East Timorese boundaries could be indicted, thus no Indonesian security forces or East Timorese who fled to Indonesia were sentenced. Consequently, the SCU could not deal with the “big fish” of gross human

<sup>6</sup> The SCU was an internationally mandated hybrid court that only convicted “serious crimes” committed in 1999. As Jakarta refused to extradite any perpetrator from its territory to East Timor, the SCU largely became irrelevant.

rights violations; the most responsible were not brought to justice as a consequence, undermining the right to justice for East Timorese (Burgess, 2004: 139–141). Moreover, only 84 individuals were held responsible for crimes of the 1999 violence, and almost all of the convicted received a pardon from the president in the following years (Robins, 2012).

The idea of a truth commission as well as an international inquiry into the violence surrounding the 1999 independence referendum was discussed by UNTAET, although Indonesia and its Asian allies in the UN blocked that proposal. The new local East Timorese political elite was also cautious as Xanana Gusmão stated in an interview already in March 1999 while being under house arrest in Jakarta that he was against a possible truth and reconciliation commission in Timor Leste because it would be “too divisive” (Gorjão, 2001: 149).

The East Timorese civil society organizations, like the Judicial System Monitoring Programme (JSMP), were during the time of UNTAET mostly focusing on justice issues. When the idea of a truth commission was coming up, it was viewed with suspicion because it was perceived as an amnesty tool for perpetrators. Yet, the Catholic Church and community leaders participated in workshops to consider transitional justice mechanisms, including a truth commission (CAVR, 2006b: 3). Also the most renowned international NGO in the field, the New York-based International Center for Transitional Justice (ICJT) was involved, as in so many other transitional countries (Roosa, 2007/2008a: 570). The renowned researcher on truth commissions, Priscilla B. Hayner, as well as the former executive secretary of the South African Truth and Reconciliation Commission, Paul van Zyl, participated in a workshop on 9-10 October 2000 in the East Timorese capital Dili. They assisted Father Domingos Soares, chair of the Steering Committee on Reconciliation, to set up a truth and reconciliation commission in Timor Leste.

This Steering Committee comprised local and UN officials and hold consultations with grassroots organizations across all 13 districts of Timor Leste at all levels, receiving a lot of community support for a truth and reconciliation commission that eventually led to the creation of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation —CAVR— (CAVR, 2006b: 5–6). These consultations allowed the basis for successful work for

the CAVR,<sup>7</sup> because there was a general sense that reconciliation and truth-seeking was appropriate and even necessary. With these consultations, the CAVR was created and stood for one of the few exceptions where customary life and the local community was actually valued in the otherwise highly centralized country (Gorjão, 2001: 151). And yet, the CAVR was mostly promoted from the international community and not a demand from CSOs in Timor Leste. Local NGOs like HAK followed the process closely, but their main aim was an international tribunal and not a truth commission (Hunt, 2008: 166–167).

## The Creation and Work of the CAVR

The relative impotence of both civil society and the UN influenced the form and timing of transitional justice in Timor Leste. That may not come as a surprise considering the circumstances as the country was basically lacking everything at the time. The priorities of civil society were sidelined who mostly focused on justice issues, particularly related with the crimes committed by Indonesian forces or the paramilitaries backed by them. The new East Timorese political elite preferred a policy of “forgive and forget,” in order to avoid damaging the relationship with the giant neighbor next door, Indonesia. It was clear for them that a survival of the new country would depend on good relations with the former occupier.

While many international advisors made sure that the truth commission would try to include lessons learned from other bodies around the world, civil society had relatively little to say. There were workshops organized for them, and Catholic father Domingos Soares was particularly active to lead it. The process of setting up the commission was therefore based on outside advice, and while there was no resistance to a truth commission, it was not a demand of local CSOs either. That is not to say that local CSOs were against a truth commission, but at the time large parts of the country were still in shambles of the scorched

<sup>7</sup> CAVR is the Portuguese acronym of Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor Leste.

earth policy of Indonesia when they retreated after the independence referendum. A truth commission was thus just another exercise among many, which were going on at the same time and was not perceived to have the highest priority among many local CSOs. While the UN tried to build-up on existing NGOs, it was mostly international staff that was hired for key positions because of a generally low level of education. Thus, the UN followed the liberal peace building project, trying to implement democracy, human rights and market economy while local considerations were hardly considered (Richmond & Franks, 2008: 194).

An UNTAET regulation set-up the CAVR in July 2001 after an unanimous recommendation of the National Council of East Timorese Resistance (CNRT), an umbrella organization of basically all relevant East Timorese parties at the time. The main objective of the truth commission was to shed light on the violations of human rights committed from the Carnation Revolution in Portugal and the tensions between different political parties in Timor Leste in the mid-1970s, the long period of the Indonesian occupation and the 1999 violence around the independence referendum, in other words from April 1974 to October 1999.<sup>8</sup> Originally set up for two years, the East Timorese government extended the mandate of the CAVR to overall 39 months due to three extensions (CAVR, 2006b: 6). In February 2002, the CAVR began working as an independent institution that would have no control or influence of neither the transitional government nor UNTAET (Järvinen, 2004: 56).

The CAVR was “unusual,” as Roosa points out, in a particular point and that was the absence of the occupying power (Indonesia). Usually, truth commissions are created on the basis of some kind of consent between different actors within one country. In contrast, the CAVR focused on human rights violations that were committed by Indonesia. Consequently, the main perpetrators —Indonesian army officers— could not undermine the work of the CAVR as spoilers. However, these very same perpetrators did not testify, thus reducing the impact of the CAVR’s

---

<sup>8</sup> More specifically, the CAVR covered the period from the start of Portugal’s Carnation Revolution on 25 April 1974 that started the decolonization process for East Timor as a Portuguese colony until the point where UNTAET established its peacekeeping mission and the administration of the eastern part of the island on 25 October 1999.

work (Roosa, 2007/2008a: 564–565). Another aspect that needs to be addressed is that the CAVR was not “only” a truth and reconciliation commission, but also the word “reception” was added. The purpose of this concept was related to the fact that some East Timorese had fled in the chaos of the independence referendum and were worried to return, as many of them were involved in pro-Indonesian militias. The CAVR should also be a tool and symbol that East Timor would be forgiving to those that had been involved in less serious crimes. Only those directly responsible for murder would be put to the courts that were set up for the perpetrators.

Responsible for the work of the CAVR were seven national commissioners from East Timor (therefore no international commissioners were involved) and assisted by 29 regional commissioners. They were selected after a nation-wide consultation with a lot of input of CSOs that strengthened the process of the CAVR and established a good partnership from the beginning. The commissioners had the task to fulfill four mandates: 1) to establish the truth about human rights violations committed on all sides during the period from 1974 to 1999; 2) to facilitate community reconciliation for less serious crimes; 3) to assist in restoring the human dignity of victims; and 4) to report on its work, inquiry, findings and recommendations (Walsh, 2012: 4). As a strategic decision, the former Comarca prison was chosen as the national office for the CAVR, because East Timorese political prisoners were kept there during the time of the Indonesian occupation (Järvinen, 2004: 57). Therefore, the national office served as a symbol for overcoming the repression that the East Timorese people experienced. In addition, four regional offices were installed (CAVR, op. cit.: 7).

The regulation required the CAVR to write a “comprehensive report, which sets out the Commission’s activities and findings, based on factual and objective information and evidence collected or received by it or placed at its disposal” (CAVR, 2006a: 4). The mandate of the CAVR included elements of legal practices (although these were not the standard procedures of criminal justice) with a mix of indigenous conflict resolution practices and lessons learnt from the South African Truth and Reconciliation Commission (although it was not allowed to grant amnesties). With respect to the indigenous practices, the CAVR

tried actively to avoid the gender discrimination that was part of the existing patriarchal system (Järvinen, op. cit.: 56).

At the public hearings, topics were brought up that were not discussed beforehand in the public realm and gave victims voice to talk openly about human rights abuses. Overall, the CAVR conducted eight national hearings, 52 sub-district hearings (of 65 sub-districts in total) and 297 village level hearings. Among the issues were: 1) human rights violations committed by East Timorese political parties in the years 1974 to 1976, 2) sexual violence as women were speaking up although there was a wide-held view that the East Timorese culture would not allow them to do so, and 3) the personal dimensions of the enduring violence of the Indonesian military during the time of the occupation (CAVR, 2006b: 45). Many East Timorese politicians were implicated in the events in the 1970s and it was considered to be a big step forward that they described their version of what happened, including the difficult realities of the time that led to human rights abuses of all sides. The general aim was to hear and listen to the victims so that their dignity would be restored (CAVR, 2006a).

Of particular interest in the CAVR was the grass-roots assistance with the aim that community reconciliation can take place (Babo Soares, 2004; Belo Ximenes, 2004). This process happened with the community reconciliation process (CRP) that was based on local mechanisms on the bases of villages and should allow for the reintegration for perpetrators that had committed minor offences. The CRP was therefore a tool of restorative justice inside the framework of the CAVR (Nevins, 2007/2008). It was important for the CAVR to get the word out about their work, thus on a weekly basis a radio program was produced and broadcasted with different focuses on mandate-related topics, whereby most of them were related to the promotion of reconciliation (CAVR, 2006b: 7).

The reconciliation process was called “unique” because it was a bottom-up process based on traditional conflict resolution mechanism with voluntary involvement and included the public as well as local leaders and traditional elders (Pigou, 2004: 6). Overall, some 1,500 CRP were organized across the country allowing the participation of 40,000 people from August 2002 to March 2004 in community meetings. The character of the CRP was quasi-legal where deponents would provide their account

of what happened and provide the specific information about the time line and the location of events. Interviews showed that 96% stating, “the CRP had achieved its primary goal of promoting reconciliation in their community” (Horne, 2014: 27). The perpetrators were required to fully confess their involvement in the crimes they committed in front of the victim and the community at large. The panel of local leaders had then the task to broker an agreement in which the perpetrator would agree to fulfill some special actions related to the offence they had committed (Pigou, *op. cit.*: 26).

Overall, 7,669 statements of victims, witnesses and perpetrators were collected by dozens of CAVR staff travelling across the country, in addition 91 in West Timor (Nannelli, 2009: 32). Roosa (*op. cit.*, 2007/2008b: 571–574) criticizes that the quality of the interviews varies a lot, thus undermining its usefulness for the final report. Besides the statements that were collected, also some 1,000 oral interviews were conducted by leading experts on the Indonesian and East Timorese history about special topics that they followed, particularly the Santa Cruz massacre of 1991, and the abduction of East Timorese children by the Indonesian military and forced displacement.

There was also some suspicion and reluctance to participate of local communities against the CRP in some areas because it was not necessarily clear how this process played into a tool that would mean for perpetrators that they would be sent to prison. On the one hand there was the fear that no justice would be done to the perpetrators, on the other hand CAVR staff was in a few occasions threatened because the local community reacted in a very hostile way to them, in the fear that they, as perpetrators, would face punishment (Pigou, *op. cit.*: 47). Overall, however, the large majority of communities welcomed the CAVR and cooperated actively, willingly and with a lot of interest. It really depended on the active engagement of regional commissioners with the local communities how many people participated and moved forward. According to the final report, the CRP made a “significant contribution” to reconciliation (Nevins, *op. cit.*: 600).

One of the contradictions of the prosecution process in East Timor was that the SCU worked very slowly. Therefore, many of those people who were denied to participate in the CRP because they were considered to have committed a “serious crime,” were in fact never prosecuted

by the SCU. As a consequence, those considered to have committed worse crimes, were —ironically— more likely to receive immunity. The perpetrators of “less serious crimes” resented the CRP process when they realized that those who committed “serious crimes” were not prosecuted. While victims were in general satisfied with the CRP process, they were much less so with the serious crimes procedures undermining the right for justice (Hirst & Varney, 2005: 13–15).

## The CAVR Report and its Impact

In October 2005, the final report *Chega!* (Portuguese for ‘no more, stop, enough’) was published, containing 2,500 pages. The title was chosen because victims wanted that the violence would finally stop (CAVR, 2006a: 3). The report should have been published in four languages (English, Indonesian (Bahasa), Tetum<sup>9</sup> and Portuguese) although the full versions of the report are still not available in Portuguese and Tetum as of yet, despite the fact that they are the two official languages of the country. A Tetum version is available as a comic version and as a summary, but it was deemed to be too difficult to translate the whole document. As defined by its mandate, the CAVR came up with 204 recommendations, having the major weakness that they were not binding, thus the impact has been almost non-existent (CAVR, op. cit.: 10). Even worse, “since receiving the CAVR report, parliament has declined to debate it, let alone to act on its recommendations” (Robins, op. cit.: 89). Thus, the impact of the report was severely weakened, as the recommendations are a key part of an assumed possibility for reform and particularly reparations for victims.

The CAVR seemed to have been conscious that it had a function to search for a “useable past” that would account for past human rights violation but not seek revenge. It was not the aim to write a new authoritative history of Timor Leste, but rather present multiple voices. Yet there was a dichotomy between the inclusion of non-elite perspectives

---

<sup>9</sup> Tetum is an Austronesian language spoken on the island of Timor and one of two official languages (next to Portuguese) in East Timor.

and showing the complexities of the past while being usable for the future by creating internal unity and allow for good relations with Indonesia (Webster, 2007/2008: 582–583). The work of the CAVR has been praised because it allows for an enormous record of history produced, the voice of the East Timorese. As little written evidence of the violence during the Indonesian occupation existed, a major effort was achieved to collect multiple voices of all parts of Timor Leste. *Chega!* as the final report of the CAVR has contributed to the collective memory of Timor Leste with the “as a vehicle for the transmission of these narratives across time and space” (Nannelli, op. cit.: 40).

The Commission also expressed the necessity to continue its work that would allow recognizing and acknowledging the truth of what happened to achieve non-violence and reconciliation. Therefore, a new institution was set up in 2005, the post-CAVR secretariat to: 1) implement the recommendations of the CAVR report; 2) continue with reconciliation efforts in East Timor; and 3) the former Comarca prison should be transformed from being the national office of the CAVR into a national center for education that should commemorate the human rights violations and its victims and should house the CAVR archives as well (CAVR, 2006b: 54). While the post-CAVR secretariat indeed has been established in a former Indonesian detention center, it has blocked civil society initiatives to work with them, having a very narrow understanding of its mandate. ICTJ, for example, offered to distribute the report, but the secretariat rejected the proposal.

*Chega!* has been distributed to formal organizations like churches, donors, political parties and the international community and followed up with the local community in the time period of six months, from April to September 2006. Moreover, the post-CAVR secretariat produced at the beginning a weekly radio program on the report, invited community groups to visit the exhibition of *Chega!* and published a “plain guide to *Chega!*” that is a much shorter and comprehensive version of the final report (CAVR, 2006a: 2). In 2008, there was additionally a comic version of the report printed for children and for the many people with a low literacy rate in Timor Leste. However, the post-CAVR secretariat was not able, and it seems also not willing, to disseminate and advocate the report through different means. Consequently, the material did not reach the

audience, like teachers, community leaders or victims. In current debates about curriculum changes of history books, *Chega!* should finally find its place inside there. That also shows the weakness of civil society that did not demand a more pro-active approach of the post-CAVR secretariat, with the exception of international NGOs like ICTJ.

Although the CAVR wrote a massive report, the impact has not been very strong. Indonesia has dismissed the report, but also the major power centers in the world like Washington or London have not paid attention to it. Even inside Timor Leste, there was hardly any impact, if any. Even politicians favorable to the work of the CAVR, like Ramos Horta and Gusmão were not backing up the final report. The call for reparations in the report has not been fulfilled as of yet by East Timorese politicians, thus many East Timorese were frustrated because their participation did not materialize in economic support of the new government. Moreover, the report has not been widely distributed (Hayner, op. cit.: 42), many people are not aware of *Chega!* and there is very little knowledge of CAVR's recommendations. Overall, there was relatively little follow-up on the recommendations. While the East Timorese government claimed that "many" recommendations were already implemented, in fact human rights groups claim that not a single one has been even touched so far. In short, in any policy proposal, politicians do not refer to the recommendations. Some initiatives, like *Chega Ba Ita* (ACBIT) are working on the dissemination of the report, although the impact is limited.

What the CAVR provided for the victims though, argues Guthrey (2015), is voice and a sense of healing. This is done through getting the message out, not even to the rest of Timor Leste but in fact to the entire world that is linked to a sense of empowerment. She also found some sense of relief to speak out, although Hayner argues that in truth commissions across the world, mixed results can be found (Hayner, op. cit.). The acknowledgement of crimes also helped to get support, inside the family and particularly the wider community. However, Guthrey also found that shaming was the result of the truth-telling, particularly for women when it comes to sexual violence (Guthrey, op. cit.). In fact, even retraumatization is possible, as Brounéus already discussed in the case of Rwanda with the Gacaca courts (Brounéus, 2008).

Finally, as it happens with many truth commissions, the resources were limited, expectations were too high and many different, even contradictory agendas influenced the creation and the work of the CAVR. The process of obtaining the information has mostly been based on individual memory, the oral interviews being a methodological exception. The *truth* inside *Chega!* surely is not impartial or objective; however, it is a vital source for nation-building, reconciliation and restorative justice. As Kent shows, the CAVR did not satisfy the demand for justice for local communities (Kent, 2012). They set up consequently their own initiatives to construct memorial, create victims' support groups and gain political recognition of their suffering during the Indonesian occupation and beyond. These "unofficial memory practices" that are bottom-up approached and based on their own Timorese culture with believes that ancestors are restructuring society (Ibídem, 174).

## Conclusions

108

Civil society involvement is difficult to achieve in countries that come out of devastating violence and destruction. Transitional justice mechanisms were not so much the primary concern in Timor Leste in comparison to the reconstruction of the country. Even more so, concerns about justice in Timor Leste and not so much truth-telling guided demands of human rights groups and other CSOs at the time, including the Catholic Church. Although the CAVR tried hard to involve CSOs in the set-up of the commission as well as the selection of the commissioners, there was not much involvement or pressure of CSOs during CAVR's work.

A particular mistake of the CAVR was that CSOs were not involved in the writing of recommendations, which is related to the rush of coming up with them in the last minute. That might have been of the factors why hardly any civil society group stood up for *Chega!* or disseminated its products so people would be aware about the findings of the final report. The question comes up whether the truth commission came too early for Timor Leste and it would have been better to wait some time when basic reconstruction efforts were finished. However, Hayner argues that it is critical that the momentum of transition should be used because there

is more political space to do the exercise and the evidence is still fresh (Hayner, op. cit.: 111). The only demand that was taken over by CSOs was the reparation for victims, although this point did not have much influence either on politicians who only made sure that veteran fighters secured a pension and other benefits (ICTJ, 2010).

Participatory approaches are difficult to achieve in post-conflict settings where the state is in the making. The consequence, however, is a top-down approach in the creation of collective memory. An active involvement of CSOs would imply that there is pressure and ownership of citizens of the transitional justice processes. That was not the case in Timor Leste. It would be critical for future exercises that the CSOs are actively listened to and commissioners provide space for civil society to help shaping its work. That seems to be a critical tool and will allow that civil society is actively consulted in drafting the recommendations in the final report for the state. Such involvement can help to bring about ownership of the truth-telling process, as CSOs more likely will lobby and pressure the government afterwards to actually implement the recommendations and contribute to the no-repetition of violence and an end to impunity.

## Bibliography

- Amaya, J., & Langer, J. (2015). Comisiones de la verdad como instituciones de aprendizaje: el caso de Kenia. *Economía & Región*, 9(1), 35–66.
- Babo Soares, D. (2004). “Nahe Biti: The philosophy and process of grassroots reconciliation (and justice) in East Timor”. *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, 5(1), 15–33.
- Backer D. (2003). Civil society and transitional justice: Possibilities, patterns and prospects. *Journal of Human Rights*, 2(3), 297–313.
- Belo Ximenes, F. (2004). *The unique contribution of the community-based reconciliation process in East Timor*. Dili: Judicial System Monitoring Programme.
- Bisset, A. (2012). *Truth commissions and criminal courts*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Brahm, E. (2007). "Transitional justice, civil society, and the development of the rule of law in post-conflict societies". *International Journal of Not-for-Profit Law*, 9(4), 62.
- Brounéus, K. (2008). "Truth-telling as talking cure? Insecurity and retraumatization in the Rwandan Gacaca Courts". *Security Dialogue*, 39(1), 55–76.
- Brown, M. A. (2009). "Security, development and the nation-building agenda—East Timor". *Conflict, Security & Development*, 9(2), 141–164.
- Burgess, P. (2004). "Justice and reconciliation in East Timor: The relationship between the Commission for Reception, Truth and Reconciliation and the Courts". *Criminal Law Forum*, 15, 135–158.
- Calhoun, C. (2011). "Civil society and the public sphere". In: Edwards, M. (Ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society* (pp. 311–323). New York: Oxford University Press.
- CAVR (2006a). *Introducing... Chega! The report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste (CAVR)*. Dili: CAVR.
- (2006b). *Chega! The final report of the Timor-Leste Commission for Reception, Truth and Reconciliation (CAVR): A plain guide*. Dili: CAVR.
- Chawla, S. (2001). "Shaping East Timor: A dimension of United Nations peacekeeping". *Strategic Analysis*, 24(12), 2291–2303.
- Cribb, R. (2001). "How many deaths? Problems in the statistics of massacre in Indonesia (1965–1966) and East Timor (1975–1980)". In Wessel, I. & Wimhöfer, G. (Eds.), *Violence in Indonesia* (pp. 82–98). Hamburg: Abera.
- Crocker, D. (2000). Truth commissions, transitional justice, and civil society. In Rotberg, R. I. & Thompson, D. (Eds.), *Truth v. justice: The morality of truth commissions*. Princeton: Princeton University Press.
- Duthie, R. (2009). *Building trust and capacity: Civil society and transitional justice from a development perspective*. New York: ICTJ.
- De Greiff, P. (2008). "Apologies in national reconciliation processes: On making trustworthy institutions trusted". In Gibney, M. (et

- al.) (Ed.), *The age of apology: Facing up to the past* (pp. 120–136). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Edwards, M. (2014). *Civil society* (3rd Ed.). Cambridge: Polity.
- Freeman, M. (2006). *Truth commissions and procedural fairness*. New York: Cambridge University Press.
- Gorjão, P. (2001). The East Timorese Commission for Reception, Truth and Reconciliation: Chronicle of a foretold failure? *Civil Wars*, 4(2), 142–162.
- Guthrey, H. L. (2015). *Victim healing and truth commissions: Transforming pain through voice in Solomon Islands and Timor-Leste*. New York: Springer.
- Harland, D. (2005). *UN peacekeeping operations in post-conflict Timor-Leste: Accomplishments and lessons learned*. New York: UN DPKO.
- Hayner, P. B. (2010). *Unspeakable truths: Confronting state terror and atrocity* (2<sup>nd</sup>. Ed.). New York: Routledge.
- Henderson, W. (2000). “Metaphors, narrative and ‘truth’: South Africa’s Truth and Reconciliation Commission”. *African Affairs*, 99(396), 457–465.
- Hirst, M., & Varney, H. (2005). *Justice abandoned? An assessment of the serious crimes process in East Timor*. New York: ICTJ.
- Horne, C. (2014). Reconstructing ‘traditional’ justice from the outside in: Transitional justice in Aceh and East Timor. *Journal of Peacebuilding & Development*, 9(2), 17–32.
- Hunt, J. E. (2008). *Local NGOs in national development: The case of East Timor* (PhD dissertation). Melbourne: RMIT University.
- ICTJ (2010). *Unfulfilled expectations: Victims’ perceptions of justice and reparations in Timor-Leste*. Brussels: ICTJ Brussels.
- Järvinen, T. (2004). *Human rights and post-conflict transitional justice in East Timor* (UPI Working Papers 47). Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Kent, L. (2004). *Unfulfilled expectations: Community views on CAVR’s Community Reconciliation Process*. Dili: Judicial System Monitoring Programme.
- (2012). *The dynamics of transitional justice: International models and local realities in East Timor*. New York: Routledge.

- Langer, J. (2015). "Peace vs. justice: The perceived and real contradictions of conflict resolution and human rights". *Criteria*, 8(1), 165–189.
- Lederach, J. P. (1997). *Building peace: Sustainable reconciliation in divided societies*. Washington: USIP.
- (2005). *The moral imagination: The art and soul of peace building*. New York: Oxford University Press.
- Linton, S. (2006). Accounting for atrocities in Indonesia. *Singapore Year Book of International Law and Contributors*, 10, 199–231.
- Lundy, P., & McGovern, M. (2008). "Whose justice? Rethinking transitional justice from the bottom up". *Journal of Law and Society*, 35(2), 265–292.
- Lynch, C. (2008). Reflexivity in research on civil society: Constructivist perspectives. *International Studies Review*, 10(4), 708–721.
- Nannelli, E. (2009). "Memory, records, history: The records of the Commission for Reception, Truth, and Reconciliation in Timor-Leste". *Arch Sci*, 9, 29–41.
- Nevins, J. (2007/2008). The CAVR: Justice and reconciliation in a time of "impoverished political possibilities". *Pacific Affairs*, 80(4), 593–602.
- Paffenholz, T., & Spurke, C. (2006). "Civil society, civic engagement, and peace building". *Social Development Papers* N° 36. Washington, DC: The World Bank.
- Paris, R. (2004). *At war's end: Building peace after civil conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Pigou, P. (2004). *The Community Reconciliation Process of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation*. Dili: UNDP.
- Pushkina, D., & Maier, P. (2012). "United Nations peacekeeping in Timor-Leste". *Civil Wars*, 14(3), 324–343.
- Richmond, O. P., & Franks, J. (2008). "Liberal peace building in Timor Leste: The emperor's new clothes?" *International Peacekeeping*, 15(2), 185–200.
- Robins, S. (2012). "Challenging the therapeutic ethic: A victim-centred evaluation of transitional justice process in Timor-Leste". *International Journal of Transitional Justice*, 6(1), 83–105.
- Roosa, J. (2007/2008a). "East Timor's Truth Commission: Introduction to Pacific Affairs Special Forum". *Pacific Affairs*, 80(4), 563–567.

- (2007/2008b). "How does a truth commission find out what the truth is? The case of East Timor's CAVR". *Pacific Affairs*, 80(4), 569–580.
- Stedman, S. (2001). "Spoiler problems in peace processes". In Stern, P.C., & Druckman, D. (Eds.), *International conflict resolution after the cold war* (pp. 178–224). Washington: National Academy Press.
- Steele, J. (2002). "Nation building in East Timor". *World Policy Journal*, 19(2), 76–87.
- Stewart, S. (1997). Happy ever after in the marketplace: non-government organizations and uncivil society. *Review of African Political Economy*, 24(71), 11–34.
- Strating, R. (2014). "Contested self-determination: Indonesia and East Timor's battle over borders, international law and ethnic identity". *The Journal of Pacific History*, 49(4), 469–494.
- Taylor, L.K., & Dukalskis, A. (2008). "Old truths and new politics: Does truth commission 'publicness' impact democratization?" *Journal of Peace Research*, 49(5), 671–684.
- United Nations (2005). Report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999. UN Doc. S/2005/458.
- United Nations (2006). *Rule-of-law tools for post-conflict states: Truth commissions*. New York: UN.
- Walsh, P. (2012). *Post-conflict justice in Timor-Leste: A long and winding road for victims*. Paper at conference "Participatory justice: Achieving justice for victims at local, national and international settings" at Manning Clark Centre, ANU, Canberra, 17–18 September.
- Webster, D. (2007/2008). "History, nation and narrative in East Timor's Truth Commission". *Pacific Affairs*, 80(4), 581–591.
- Wiebelhaus-Brahm, E. (2010). *Truth commissions and transitional societies: The impact on human rights and democracy*. New York: Routledge.
- Wigglesworth, A. (2013). "The growth of civil society in Timor Leste: Three moments of activism". *Journal of Contemporary Asia*, 43(1), 51–74.



# El antifundacionalismo maquiaveliano: su potencia intempestiva en la filosofía política contemporánea

*The Machiavellian antifoundationalism:  
his untimely power in contemporary  
political philosophy*

Recibido: 9 de mayo de 2015    Aprobado: 8 de septiembre de 2015

---

VÍCTOR GUERRERO APRAEZ\*

4

---

\* Abogado PUJ, Maestro en Leyes Universidad de Konstanz (Alemania), Miembro de la Delegación de Colombia a la Conferencia de Roma para el establecimiento de la Corte Penal Internacional (1998). Autor de libros y ensayos sobre derecho internacional humanitario, derechos humanos, política, guerras civiles, estética, y cine. Profesor PUJ Bogotá, Facultad Ciencias Políticas y RRII.  
E-mail: viguez12@yahoo.com

## Resumen

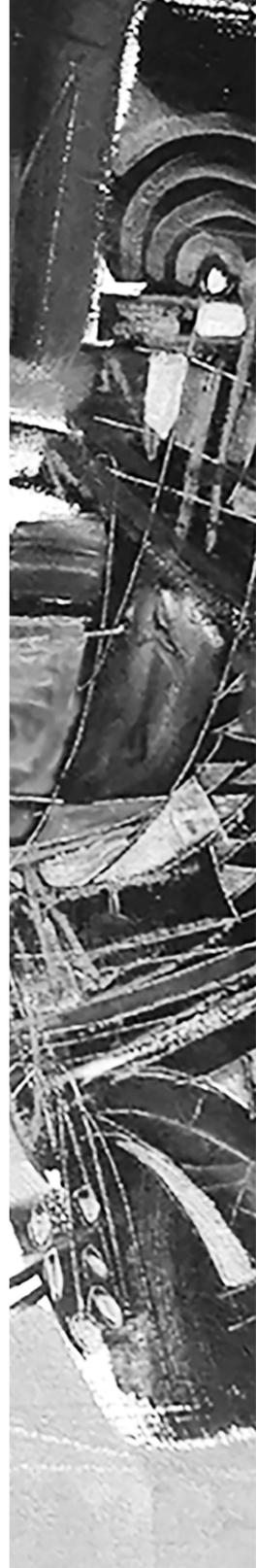
El pensamiento maquiaveliano se ofrece como una densa construcción de sentido e inteligibilidad de cuestiones centrales para lo político, cuya intensidad analítica ha sido objeto de las más diversas lecturas y aproximaciones desde que se produjera su emergencia histórica. Dos nociones claves, la de potencia y guerra aparecen con una centralidad y radicalidad inagotables para nuestra condición contemporánea. Ellas señalan un decidido antifundacionalismo, una resistencia a toda construcción trascendental, cuya sustancia encuentra hondas resonancias con el llamado post-fundacionalismo de la actualidad, ejemplificado en una pluralidad de pensadores políticos. Confrontadas ambas tentativas por escapar a la fundamentación, la radicalidad de Maquiavelo resulta una fuente ineludible de este último pero también de una mayor consistencia.

**Palabras clave:** Potencia, guerra, milicia, trascendencia, inmanencia, pueblo, post-fundacionalismo, antifundacionalismo, contractualismo, secularización.

## Abstract

The Machiavellian thinking represent itself an intensive construction of sense and intelligibility for the central questions of the political whose main points have been made the object and prize of contradictory and opposing approaches and interpretations since his historical emergence. Potency and war, as two central concepts, take both a prominent place within these thinking with a deep radicalism and endless inspiration regarding our contemporary situation. Together they assume a determined anti-foundationalism, a strong resistance against all attempts of transcendence whose essential core find a lot of correspondences with our currently so called post-foundationalism thinking. Put in comparison both enterprises with the common goal to escape the substantial founding, the uniqueness of Machiavelli show an unavoidable influence but at the same time a greater coherence.

**Keywords:** Potency, war, militia, transcendental, people, post-foundationalism, Social contract, secularization.



## Introducción

Aproximarse al pensamiento maquiaveliano remontando las cinco centurias que nos separan y nos acercan de sus modulaciones complejas y tensas, no constituye en modo alguno un ejercicio inocente. Un denso entramado interpretativo lleno de deformaciones demonizantes, hermenéuticas contradictorias y torsiones doctrinarias al modo de un campo minado conceptual sembrado en tan largo decurso cronológico, se interponen entre el lector actual y el pensador florentino. También puede ser vista esa distancia en la espesura de una densa textura trenzada por las diferentes escuelas interpretativas que se han ocupado de la inagotabilidad de sus abismos conceptuales, componiendo con el cuidado de cultores apasionados las premisas para su adscripción en una u otra dirección. Desde la imagen de un siniestro Maquiavelo trajeado al modo de un fedayín post milenario que empuñaría un fusil Kalashnikov, dispuesto a imponer sus pretensiones fundamentalistas por la fuerza a nombre de un príncipe o un califa iluminado —según la versión proporcionada por la académica española Verdejo— hasta la de un pacífico predicador franciscano llevando en su palma derecha la cruz y en la izquierda un frasco de agua bendita —de acuerdo con la reciente versión elaborada por Paolo Viroli—, los rostros diversos y antagónicos del principal teórico político de los albores de la Modernidad son tan variados como para hacer justicia a la sonrisa irónica y misteriosa que su retrato más conocido nos depara desde entonces. En su honda soledad —cuyas cinco centurias han sido objeto de celebración globalizada— pareciera continuar intocado el enigma de su vida y de su obra, tan reciente e insoluble como cuando sus primeros y agudos lectores —Spinoza, Voltaire, Rousseau, Fichte—, tuvieron que enfrentarse al desafío de sus escritos en la feliz o desolada circunstancia de un vacío interpretativo previo que condicionara su aproximación.

Esta densa urdimbre hermenéutica que en la actualidad condiciona todo acercamiento a su figura singular y no menos único pensamiento, pareciera configurarse a la manera de un abalorio caleidoscópico en cuyos cambiantes reflejos se trasuntan las corrientes u adscripciones que en tan largo período se han enfrentado con sus textos. Dar cuenta de

algunos de los derroteros interpretativos más representativos, polémicos y contrapuestos, puede rendir heurísticamente el fruto de constatar su cuasi infinito grado de variabilidad y apuntar a la hipótesis de fondo, según la cual el conjunto del pensamiento político occidental se ha constituido en un afrontamiento inevitable o en un silencio estratégico respecto de los planteamientos del más radical de los pensadores europeos de la modernidad, es el propósito de la primera parte. En ambos casos sin poder evitar su poderosa fuerza de atracción respecto de cuya valencia termina por destilar sus contornos ya en su pretendido alejamiento ya en sus colisiones con el vórtice de su provocación pero en ningún caso sin dejar de experimentar su influjo.

Una primera óptica desde la cual pueden abordarse la variopinta gama de autores y escuelas es la que puede distinguir entre quienes privilegian el contexto florentino en el que se fraguó su pensamiento, y aquellos que por el contrario dejan a aquel en un segundo plano para proponer un abordaje más centrado en la obra como tal. En la dirección hermenéutica que privilegia el contexto del humanismo cívico florentino en cuyo feraz ámbito intelectual su pensamiento se nutria y al mismo tiempo desbordara, pueden a su turno distinguirse dos corrientes: una que sitúa tanto el pensamiento como la figura de Maquiavelo en una relación de continuidad respecto de sus antecesores y contemporáneos, respecto de los cuales sería un epígono brillante con algún margen de variación, en el mejor de los casos; una segunda óptica, que sin renunciar a la contextualización lo enfrentan de manera innovadora y con cierto grado de ruptura con aquellos, pero sin llegar a destacar una singularidad irreductible, o en otros términos, evitando siquiera plantearse una anomalía inherente a lo más característico de su obra.

La otra vertiente inmensa de los estudios e interpretaciones, tomando una gran distancia de la primera, reduce a un mínimo o incluso, se priva o desembara de los problemas propios de la contextualización, para merced a ello abordar la lectura del corpus maquiaveliano en una dinámica intensiva de lectura textual y sincrónica tratando en lo posible de desentrañar la lógica íntima de sus escritos que privilegian la densidad infinita argumental asumiendo sus aparentes inconsistencias y perpetuas revaluaciones internas como el filón propio de la particularidad misma de su apuesta teórica; en esta última, de manera natural, el elemento

contextual ha perdido relevancia y desempeña un escaso o nulo papel en la correspondiente tarea hermenéutica.

Entre la focalización privilegiada del contexto en el que se inscribe la obra maquiaveliana, una vez adoptado como puerta de acceso para entrar en contacto con su obra se presentan dos interpretaciones dispares: Maquiavelo en su condición de un continuador de aquellos compatriotas suyos como Leonardo Bruni, Buonacorso de Montemagno, Mateo Palmieri, Guicciardini o el propio Marco Salamonio, que reivindicaron la grandeza de su ciudad patria por su espíritu de libertad —Skinner, Pocock, Petit, y en general la muy influyente escuela de Cambridge y sus diversos epígonos—, o en oposición a ello, Maquiavelo como una singularidad tanto intelectual como humana que a diferencia de sus congéneres coetáneos se arriesga casi al precio de una peligrosa temeridad a la reivindicación de la igualdad, la participación y el imperio de la cosa pública como único derrotero posible para la pervivencia de la libertad y la grandeza ciudadana de esa misma ciudad —Baron, Kristeller, McCormick—. Si entre la amplia gama de aproximaciones contextualistas pueden encontrarse las más antagónicas valoraciones respecto de sus postulados y condición individual, tal antagonismo no remite sino, quizá más bien, se agudiza en el espacio de las interpretaciones centradas en sus textos. Es así como entre quienes, en contraposición a aquellos, por el contrario se sumergen en las honduras de una obra inmensa recorriendo atentos sus piélagos hechos de observación atenta donde se recogen con idéntica agudeza las lecciones nunca del todo inequívocas de un pasado plasmado en los grandes autores romanos y griegos junto a la aguda mirada de las cruciales coyunturas para el destino de una Florencia amenazada por las monarquías vecinas y los imperios cercanos, emerge una contrastada arquitectura teórica que oscila entre los apuntes de una fundamentación de índole esencialista, sea esta la de su presunta hondura moral —Brener—, e incluso religiosa (Viroli), ya la de un acendrado demócrata, incluso radical —McCormick, Gilbert—, o en las antípodas de estas, se descubre una inmanencia afirmativa y esencial donde las marcas de certeza se disuelven paulatinamente —Lefort, Althusser—, en una general acentuación de su propia inmanencia.

En una postura intermedia entre aquellas dos, donde una y otra dimensión coexisten en variedad de proporciones pero con una entidad

reconocible plenamente, puede encontrarse la aproximación alemana en autores tan diversos y en una secuencia de larga duración —que se extendería desde las postrimerías del siglo XIX hasta los inicios del XXI—, en autores de la talla y la variedad de Meinecke, Kosselleck y Münkler, todos ellos vinculados por el reconocimiento epocal de una cierta marca común, ya sea su contribución a la emancipación de una razón de estado propiamente dicha, su carácter individualista burgués o su íntima asociación con el naciente capitalismo de las urbes italianas a la vanguardia del comercio y las redes financieras de su tiempo. Quizá corresponda a Münkler el mérito de haber sido quien con mayor insistencia ha subrayado el carácter inaugural y plenamente moderno como una suerte de copernicanismo de lo político cuya revolución del mundo medieval centrado en un orden ideal consume su caducidad con el advenimiento de un descentramiento en cuyo núcleo se colocaría por vez primera la realidad tal cual y no su idealización subjetiva (Münkler, 2007: 27 y ss.). Pero las diversas dosis en las que se combinan de modo inagotable estas dos dimensiones son siempre el pretexto para extraer de sus encadenamientos lógicos y observaciones fácticas un cierto destilado final que acentúa ora su condición republicana, ya sea su vocación democrática, o su confesión autoritaria, o bien, en el modo que sea la teoría de turno, desde su amoralidad proverbial hasta su repertorio de medios inconfesables pero eficaces. Su elusiva figura pareciera disgregarse en los disímiles abordajes de los que ha sido objeto, polemizarse sin fin en las inabarcables lecturas con las que se lo enfrenta desde posiciones tan distintas, desvanecerse en los contrastes de sus aparentes contradicciones, de manera creciente y particularmente si se toma como punto de referencia la producción académica aparecida en la aún breve década de nuestro incipiente tercer milenio.

Si la mirada se sitúa en la producción intelectual más influyentes del siglo pasado, resulta posible encontrar al menos tres lecturas canónicas mayores profundamente opuestas entre sí, que aparecen como las dominantes en la determinación del talante y la orientación de las posturas conceptuales y sus correspondientes proyecciones contemporáneas. La primera fue la llevada a cabo por Leo Strauss, en quien la visión de un autor despojado de ilusiones morales enfrentado a la cruda desnudez de los hechos, reivindica las posibilidades de una decisión autónoma

capaz de revertir la corriente de las cosas constituyendo el centro de su singularidad, dando con ello origen a lo que podría denominarse la escuela de Chicago donde impartiera su inicial magisterio el erudito judío alemán emigrado de la barbarie nazi, que hoy se prolonga en los trabajos de McCormick y sus seguidores. A su lado podría situarse una pléyade de académicos alemanes huidos al nuevo Mundo, como Hans Baron y Oskar Kristeller, quienes desde sus nuevos cargos universitarios en Princeton buscaron profundizar la comprensión contemporánea de Maquiavelo bajo el trasfondo de los acontecimientos del totalitarismo nacional socialista. Como segunda lectura de notable influencia puede situarse la travesía de Gramsci, a quien Maquiavelo proporciona una clave interpretativa de los mecanismos de poder en los sistemas parlamentarios europeos de la primera mitad del siglo XX. Y en tercer lugar, la lectura llevada a cabo por Lefort —impulsado a ello por el desafío que un fenomenólogo como Merleau Ponty planteara— en década de los 80 del siglo pasado, en cuya rigurosa tarea de desciframiento a lo largo de una obra de casi 700 páginas se encuentra un pensador de una rigurosidad implacable, sinuoso y tenso, desconcertante en su modo expositivo, pleno de estupefacciones, lucidez, contradicciones aparentes, pero en todo caso hondamente moderno, cuya capacidad de elucidación de las categorías del poder y sus cristalizaciones institucionales, nos sitúan de cara a los más acuciantes interrogantes del presente.

Esta tríada de lectores ejemplares configuran a su turno las respectivas tipologías de tres escuelas o tradiciones nacionales de la Europa continental: la tradición conservadora alemana signada por un racionalismo al servicio del estado (en la que Meinecke, antes de Strauss, y Vogelín después de éste, han hecho aportes significativos), y una importante apoyatura para el propio Carl Schmitt, quien en su ambiciosa reconstrucción de la concepción y mecanismo de la dictadura formulado en 1921 como una categoría de suma importancia, habría quedado en la penumbra sin posibilidad de aprehenderse en toda su dimensión para el pensamiento político moderno (Schmitt, 1974: 25–42); la tradición italiana paradójicamente innovadora en clara lucha contra las tendencias del autoritarismo fascista de los años veinte, en la que Gramsci pudo tener como apoyo a Croce; y la tradición francesa caracterizada por apreciación de una originalidad irreductible que le confiere una polémica

singularidad al pensamiento maquiaveliano, intentando situarlo en una perspectiva inédita cuya fecundidad conceptual se barrunta como una fuente cuya productividad en el presente dista de haber sido agotada por completo.

Visto desde esta configuración geológica-política resulta mejor apreciable el tipo de abordaje realizado por la denominada Escuela de Cambridge liderada por Skinner y cercana de Pocock, a la cual se le debe el mérito de haber acuñado el concepto de “momento maquiaveliano”, como la emergencia de interrogantes políticos inéditos que demandarían una lucidez sin paliativos pero que termina de cierta manera re-territorializando al pensador florentino en una artificiosa continuidad republicana muy útil para los debates políticos domésticos intra-europeos vaciados de inspiración tras la caída del Muro de Berlín y urgidos de una re-fundamentación que acabaría por encontrar en un republicanismo formalista una fuente renovada para su propia justificación. En este caleidoscópico mosaico de tendencias e intensidades, el objeto del presente ensayo es tomar como punto de partida el trabajo de Lefort o más bien la lectura lefortiana, que por su fidelidad intensiva al texto en un intento que sólo encuentro comparable con la minuciosa aventura que Guérault hiciera respecto de Spinoza por la misma época, a partir de un método que podría denominarse “estructuralismo genético” donde las exigencias internas de coherencia y el desarrollo de los postulados expuestos precisan imperativamente de reconstruir los movimientos del pensamiento en cada uno de hasta sus más detallados modos de exposición para descubrir el constructo profundo que se configura en el fondo y más allá de la superficie textual. Bajo la premisa entonces de la necesidad de “volver a Maquiavelo” con su inevitable carga aporética y su condición misma de imposibilidad, la apuesta estriba en encontrar o reencontrar allí algunos de los elementos más característicos cuya formulación maquiaveliana constituye el fondo inconfesado o implícito sobre el cual el pensamiento político que todavía hoy se atreve a asumir la emancipación como un imperativo del presente y el porvenir —pese al funcionalismo y la trituradora neoliberal de la máquina parlamentaria capitalista—, por autores como Badiou, Ranciere y Nancy, bajo la categoría mayor de una antifundacionalismo radical. Es pues, desde la propuesta teórica de Lefort, que se pretende situar una óptica de acercamiento a los

dos textos mayores de Maquiavelo: *El Príncipe*, redactado principalmente en 1513, y *Los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, cuya época de redacción tras interminables disputas eruditas de los especialistas — Chabod, Gilbert, Baron—, pareciera situarse con posterioridad a la del primero, y no exclusivamente en una sola de ellas, donde se sitúa la reflexión sobre su autor.

Tanto en *El Príncipe* como en los *Discorsi*, el texto maquiaveliano está sometido a una continua tensión valorativa en sus aproximaciones a los diversos personajes y regímenes políticos de los que se ocupa. Su lectura nos obliga a dificultosos avances, retrocesos, juicios cambiantes, que una vez formulados con apariencia asertiva, posteriormente en el trayecto de su ulterior reformulación parecen quedar sin sustento y abrirse a apreciaciones encontradas, comparaciones imprevistas, llevándonos y trayéndonos sobre sucesos y decisiones que en cada ocasión aparecen bajo una luz distinta, pero que al mismo tiempo ingresan en un campo de nuevas relaciones pareciendo desmentir el aserto previo. El personaje epónimo o príncipe elogiado por su virtud o su resolución, se nos muestra después bajo una luz ambigua que desacredita su condición inicial. Resulta difícil para todos sus lectores paradigmáticos contemporáneos desentrañar —si el texto es un cuerpo— o descifrar —si en todo texto hay un enigma— la intención y el pensamiento último del autor. A veces en el vértigo de la lectura se pierde el resuello, o en ocasiones es la paciencia la que amenaza agotarse. Quizá nunca podamos arribar a una certeza plena acerca de la cuestión de si esta continua revisión y ajuste de puntos de vista y enjuiciamientos en los mismos extremos bajo los que se despliega, obedece a la inseguridad del autor, es consecuencia forzosa de la novedad escandalosa de su pesquisa, de su adentrarse en un territorio hasta entonces nunca hollado; o si se trata por el contrario del efecto conjunto de formar parte de una deliberada estratagema para salir al paso de cualquier acusación de sus eventuales adversarios con el fin de eludir los cargos que se le puedan imputar, ya sean estos de desafección, impiedad o simplemente desconfianza.

Resulta condenada de antemano a la incertidumbre cualquier tentativa por dilucidar si la lógica interna responde a las vacilaciones de quien está poniendo ante nuestros ojos el descubrimiento de un nuevo continente —el despliegue del sujeto político y la potencia del Pueblo—,

o a las precauciones de quien escribe en un agitado contorno político de adhesiones cambiantes e imprevisibles giros, en el dominio de la ciudad cuyas calles han presenciado en frenética sucesión la caída de dirigentes o la expulsión de sus figuras ilustres en medio de ejecuciones y feroces despliegues de violencia, o finalmente, si una mezcla de ambas condiciones se amalgaman en una obra que no cesa en el empeño de desconcertar o en el efecto de producir perplejidades.

Quizá la hondura de esta dinámica sincopada obedezca a muchas fuentes pero sin duda alguna, una de las más determinantes sea el polémico frente en que toda la empresa maquiaveliana se encuentra inscrita. Todo gran texto teórico se nutre abierta o secretamente de los adversarios frente a los cuales debe afirmarse y ante cuyos métodos y enjuiciamientos se despliega en un ejercicio obligado de autoafirmación (Taubes, 2004, cap. I). Ciertamente no constituye una labor sencilla identificar al enemigo o al rival teórico en contra del cual Maquiavelo construyó su obra, por la sencilla razón de no ser la obra maquiaveliana un tratado teórico sino obedecer a una imperiosa necesidad pragmática profundamente comprometida con las luchas políticas de su presente más inmediato y urgente, lo que colocaría en un segundo plano el posible rival teórico. En consecuencia, su búsqueda habría que comenzarla no en el nivel de los autores y escuelas de su época, sino más bien a partir de los adversarios políticos que el propio Maquiavelo había encontrado a lo largo su vida pública como embajador de la república de Florencia o como secretario del gonfaloniero Soderini. En este nivel resulta relativamente claro que hay al menos tres enemigos principales frente a quienes la república de Florencia ha debido luchar con denuedo para preservar no sólo su libertad sino su propia existencia: los poderosos monarcas extranjeros ávidos de expandir sus territorios (Carlos VII de Francia, Fernando de Castilla), los grandes señores de las ciudades vecinas como Milán y Venecia, y el Pontífice romano bajo cuyas empresas de dominación Florencia ha visto colapsar su sistema republicano al menos en dos ocasiones de las que el propio Maquiavelo fuera tanto víctima como testigo: la excomunión de Savonarola y su ajusticiamiento, que permitieron el ascenso al poder de la oligarquía de los Médicis (1495) y el golpe de Lorenzo el Magnífico.

En los albores del siglo XVI Maquiavelo tiene por lo menos dos grandes frentes de conocimiento doctrinario ante los cuales se encuentra,

no en más o menos radical discrepancia, sino en absoluto enfrentamiento. Incluso más allá de ello, la obra maquiaveliana sólo resulta posible en su emergencia si en su misma raíz genealógica o en su irrupción rizomática se da un desasimiento total de dichos dos imperios cognitivos reinantes: la tradición cristiana medieval con su inmensa carga teológico-política afirmativa de la autoridad, refinada y cristalizada en varios siglos de debates doctrinarios cuyo poder no sólo cuenta con un vigoroso cuerpo de representantes, sino con el papado romano que constituye uno de los factores de poder más decisivos en el deplorable estado de cosas de Florencia (según el juicio de Maquiavelo), habiendo arruinado el deseo por la libertad y la fuerza (Lefort, 2010, 349); y a su lado, la corriente humanista renacentista que pretendiendo superar a la primera, ha irrumpido un siglo atrás revalorando el papel del sujeto y renovando su aproximación a las fuentes de la antigüedad clásica cuyos representantes son los señores políticos a la cabeza de las ciudades y reinos de aquella Italia que no es sino una denominación geográfica (Ibíd., p. 237). Podría agregarse a ellos el gremio de los sabios gobernantes de esta ciudad orgullosa de su pasado y su tradición de libertad obtenida desde sus luchas contra los Visconti de Milán, que ahora padece el elevamiento de un nuevo señor de la familia de los Medici en quienes los dos anteriores se conjugan.

En este sentido, las coordenadas epistémicas en las que se encuentra situado el pensamiento de Maquiavelo son de muy variada coloración y no ofrecen en absoluto un panorama homogéneo. Lo que resulta propiamente singular es la calidad, innovación y atrevimiento de dichas corrientes intelectuales, así como el proceso de decantamiento que han adoptado muy velozmente en menos de un siglo. Florencia es el escenario de un renacimiento que se manifiesta y produce en una inmensa diversidad de registros. Una nueva y excelsa escritura ha compuesto las obras cumbres de la literatura con Dante, Petrarca y Boccaccio; en el plano filosófico Marsilio Ficino y Pico de la Mirándola no sólo han redescubierto la filosofía antigua traduciendo del griego por vez primera obras de Platón, sino que han desafiado los postulados dogmáticos de las doctrinas eclesiásticas. De hecho, Florencia es una suerte de laboratorio de traducción que en cierta medida ha tomado el relevo de las escuelas de traducción que en el siglo XII permitieron en Toledo el acceso a la filosofía

antigua por parte de Europa, vertiendo por primera vez buena parte del corpus platónico, hasta entonces disponible sólo en sus versiones griegas o árabes, de manera que Coluccio Salutati, Leonardo Bruni y el propio Ficino fueron consumados traductores como ejemplares ciudadanos en el desarrollo del espíritu cívico florentino (De Libera, 1993: 350). La gran diferencia que esta analogía histórica conlleva es que en este caso la urbe no es una ciudad medieval como la Toledo del siglo XIV sino una ciudad donde el capitalismo financiero europeo se encuentra en su fase más avanzada e innovadora aparejada a una vocación de autonomía e independencia que la tornan absolutamente singular.

En el caso de un autor, aparentemente tan distante, como Pico de la Mirandola, tanto su *Oración por la Dignidad del Hombre* como su *Disputatio-Confessio*, llevan consigo un abierto desafío a los parámetros del pensamiento teológico al ocuparse en cambiar los términos de la verdad y lo verosímil en cuanto a los presuntos dogmas religiosos y su intocabilidad doctrinaria, abatiendo los presupuestos para el empleo de la herejía como categoría excluyente de aquellos a quienes podía cobijarse bajo sus premisas condenatorias. La postura intelectual de Pico se encuentra pues anclada en un entrecruce polémico de tendencias e influencias que en la retorta del neoplatonismo dieron a cabida a muy disímiles impulsos de índole mística, ocultista y abiertamente políticas en beneficio de una revaloración de lo humano como una instancia actuante y dotada de su propia potencia al punto de poder formularse un encomio, oración o discurso acerca de su dignidad esencial. Fue la combinatoria de ambas posturas, la crítica de la verdad dogmática sobre la que se asentó la herejía, y su revaloración de lo humano, las dos causas convergentes en virtud de las cuales el joven Pico terminó por ser llamado ante las autoridades eclesiales a Roma para explicar la exacta naturaleza de sus tesis (Edelheit, 2008: 280–298). Maquiavelo conocía de cerca la obra de sus paisanos y contemporáneos al punto que en el Libro VIII de su *Historia Florentina*, sin duda un capítulo comprometido por su deuda con los Medici pero no por ello menos revelador de su pensamiento, se refiere a Pico calificándolo como “el divino” y uno de los hombres de importancia para la historia de la ciudad. Ciertamente el calificativo empleado por Maquiavelo no deja de tener variadas resonancias e incluso múltiples sentidos, pero la variedad posible de los mismos encuentran un

piso común cuyo sentido encomiástico resulta difícilmente cuestionable.

En la medida en que el círculo de Pico se movía en las aguas teóricas de un neoplatonismo trabajado desde su interior en la combinatoria de influencias de muy diversa procedencia donde ocultismo y numerología no estaban ausentes, y cuyos postulados proporcionaban una perspectiva renovadora, cuando no subversiva, del sujeto humano como poder autónomo frente a las realidades materiales dentro de una cosmovisión, que si bien contaba con elementos místicos, estos eran reformulados en una creciente orientación destinada a exaltar la capacidad de intervención de los sujetos, terminando por ponerse al servicio de un propósito desmitificador y afirmativo de la acción humana, es lo que permite entender cómo Maquiavelo encuentra en su coterráneo no el objeto de sus críticas sino más bien un aliado estratégico que le permite fortalecer su propia tentativa teórica pero al mismo tiempo, ubicarse en las vecindades de los autores más cercanos al círculo de los Medici. Por ello es sin duda posible sostener un acendrado anti-platonismo como rasgo distintivo del pensamiento maquiaveliano pero sólo a condición de tomar este bajo su modelo clásico de exaltación de la vida contemplativa y esencialidad de una verdad incorruptible y eminente. Pero, como se ha visto en el caso del neoplatonismo florentino, este se había distanciado de la formulación canónica de su lejano predecesor y configuraba una mixtura compleja de impulsos dispares, incluso antagonicos, uno de los cuales había apostado por una decidida intervención en la vida cívica y sus públicos asuntos.

La detección del real adversario del antagonista principal debe encontrarse en otra parte. La pista inequívoca del rival por antonomasia al que se enfrenta el pensamiento maquiaveliano, se encuentra en un enemigo con el que el propio autor tuvo encuentros fuertemente disputados en el propio decurso de su carrera pública en su calidad de enviado del Gonfaloniero Soderini, y al cual se señala sin asomo de ambigüedad en los propios textos de su autoría. Para ello basta seguir la *Historia de Florencia*, su obra postrera que contiene ocasionalmente claridades de su visión exacta sobre el presente y futuro de la ciudad. Desde el Libro I capítulo XXIII, se consigna: “los papas... no cesaban de llamar a Italia nuevos hombres para promover nuevas guerras. Pero apenas habían hecho poderoso a un príncipe, se arrepentían de ello y

procuraban su ruina, y no consentían que ellos dominaran las provincias que ellos por debilidad no podían dominar” (Maquiavelo, 1979, Cap. I). En el Libro Octavo, XVII, la apreciación prosigue: “Y quien se alíe con el papa en las guerras y en los peligros lo tendrá sí como compañero en caso de victoria, pero en la derrota se verá solo, porque el pontífice siempre contará con la ayuda y la defensa de su poder espiritual y de su gran prestigio. [...] De esta manera el pontífice al morir, dejó en paz a la misma Italia a la que durante su vida había mantenido siempre en guerra” (XXVIII). Pero si no bastase la inequívoca referencia contenida allí, en los *Discorsi* se había reiterado “que la Iglesia ha tenido siempre dividido a nuestro país. [...] Pues ella, residiendo aquí y teniendo dominio, no ha sido tan fuerte ni de tanta virtud como para hacerse con el dominio absoluto de Italia y convertirse en su Príncipe, pero tampoco ha sido tan débil que no haya podido, por miedo de perder su poder temporal, llamar a un poderoso que la defienda contra cualquiera que en Italia se vuelva demasiado potente (Maquiavelo, 2009: 73).

Ciertamente el pensamiento maquiaveliano ha surgido en el interior de la matriz del humanismo político, pero su propia identidad se ha obtenido en un claro proceso de demarcación respecto de ella (Lefort, 2010: 561), en el curso del cual todo el conjunto de sus suposiciones ancilares habrán de ser sometidas a su demolición crítica: la idealización de un buen régimen, la nítida distinción entre el fundador y el usurpador, la idealidad de los tipos, la negación del carácter primario del conflicto, la descalificación de la plebe y su talante mayor oligárquico. Sin duda el encuadramiento del propio Maquiavelo ya como continuador de la tradición cívica florentina o como un reformulador radical de sus planteamientos, se refleja en las diversas corrientes de sus intérpretes. De un lado Skinner y Pocock, subrayando una continuidad esencial entre el Trecento y el Quattrocento, que lo convierte en un continuador de autores como Leonardo Bruni y Buonaccorso de Montemagno, y de otro, Hans Baron, Eugenio Guerin y Claude Lefort, para quienes la originalidad y unicidad del pensador florentino representan una ruptura de sus predecesores (Skinner, 1993: Cap. I). Mientras bajo la primera tendencia resulta imposible pensar una oposición de Maquiavelo con relación a la tradición humanista, bajo la segunda ello casi que constituye un imperativo, de manera que en aquella obtenemos un efecto

de normalización de su pensamiento, mientras que en ésta encaramos una rigurosa singularización del mismo. Huelga decir que la tesis del antifundacionalismo maquiaveliano sólo es posible mientras se asuma plenamente su condición de ruptura frente al humanismo político, en lugar de una continuidad que despoja su pensamiento de la potencia intempestiva que le es inherente. Y para ello no deja de ser obligado tener en cuenta la misma trayectoria del pensamiento cívico florentino, que de manera vacilante pero en una tendencia continua, había ido destituyendo las lecturas canónicas sobre la Antigüedad clásica y sus proyecciones en la vida de la ciudad: la devaluación final del imperio, la revaloración de la antigua república con la consecuyente calificación de Julio César como un ruinoso dictador, la importancia otorgada a la figura de Bruto (para lo cual hubo que desafiar la autoridad del propio Dante que había sepultado su figura en uno de los círculos más profundos del infierno) e incluso el mismo relato mítico de la fundación de Florencia en su ancestralidad griega más que romana (Baron, *passim*).

Cada uno de estos rivales teóricos, gigantes pertrechados en sus peculiares modos de validación de sus respectivas pretensiones, configuran a su manera una modulación diversa de una común empresa de fundamentación del mejor modo de gobierno y del ideal de una forma de organización política. En medio de sus diferentes gramáticas y sus aspiraciones valorativas, cada una de ellas contiene un decisivo proyecto de fundamentación de lo político. Ya por su respaldo en la potencia divina doctrinariamente edificada en el escolasticismo propugnado desde el centro mismo de la cristiandad, ya por su oposición a ella desde la reivindicación del individuo consciente y pertrechado en los valores de su audacia bajo los auspicios de su posición aristocrática, ya desde el saber empírico en la conducción de los asuntos de la urbe que los gobernantes han acumulado en las décadas de vida republicana, una obra cuyo propósito sea el dar cuenta de la división esencial que desgarrar el cuerpo político, analizar la complejidad del acontecimiento, encarar la dimensión del futuro como espacio para el despliegue del pueblo, la construcción de una república italiana superando el servilismo ante el papado romano y las mortales divisiones internas, sólo resulta posible de emprender en abierta confrontación con dichos saberes y sus correspondientes beneficiarios.

Un aspecto de la estrategia maquiaveliana de enfrentar estos consagrados fundamentalismos de su época, que en sus propios términos tal como ha quedado expuesto en los *Discorsi*, es también la nuestra, ha de ser y continúa siendo una implacable labor de tala de tales enraizamientos fundadores. En los inicios de la modernidad el pensamiento maquiaveliano se concibió, construyó y desplegó, como una audaz empresa teórica antifundacional hondamente asida a la práctica abocada a la transformación de las condiciones reinantes, cuya estructura y enunciados compositivos se correlacionan término a término con lo que en los albores del siglo XXI inmerso en sus vacilaciones autonominativas, ha sido designado como el pensamiento postfundacional. El trabajo teórico maquiaveliano deshace todos los marcadores de certeza, se opone a las verdades admitidas, se ciñe a las condiciones del presente en el aquí y en el ahora de una situación que se enfrenta en todas sus miserias, y para lograrlo se desprende de todas esas pseudo certezas consagradas por la obediencia y la costumbre, rebatiéndolas constantemente a lo largo y ancho de los casos históricos de personajes, regímenes y situaciones transmitidos desde la antigüedad.

130

En dos ámbitos o campos de fuerzas se expresa con toda claridad el enfoque de ruptura empleado: la consideración del pueblo con la consecuencia inherente a su condición de una milicia popular opuesta al mercenarizago, y su rechazo de toda apelación contractualista.

## El pueblo como potencia

Frente a la tradición cristiana se opone una aproximación inédita y en muchas ocasiones escandalosa de aquello denominado como Pueblo, explorando sus pulsiones y manifestaciones en el abismo de su propio desgarramiento dentro de la comunidad política; de cara al humanismo renacentista se aborda la figura del fundador-capitán en medio del entramado de la guerra, destituyendo con ello la parábola del conductor iluminado y el régimen modélico tan caros ambos a la propedéutica de sus antecesores y contemporáneos; y por último, ante el saber empírico de los gobernantes de su tiempo en las repúblicas de la península se

contrapone la apelación al futuro y la insumisión ante las aparentemente insalvables constricciones de la fuerza superior de los adversarios.

El pueblo que mantiene una relación contradictoria de oposición y eventual apoyo frente al Príncipe y los Grandes, es modulado tanto como Plebe pero no menos como multitud y en ocasiones como masa. Posee sus humores y también sus furores que pueden entrar tanto en colisión mortal con el Príncipe como en una relación recíproca de confianza y de fuerza, esta suerte de circuito en el que la una se despierta al contacto con la otra y ésta se nutre de aquella. Es ante todo potencia, potencia informe, poseedora de un saber temible porque las masas poseen “un saber oscuro de lo imposible” (Lefort, óp. cit.: 216), cuyo despliegue no impide que en virtud de la solidez de ese vínculo esta pueda vincularse mediante la fidelidad a los designios del príncipe que responde a las exigencias del acontecimiento; y ésta potencia indica que lejos de sustraerle a la autoridad del príncipe puede convertirse en la garantía de su obediencia. El Pueblo y el Príncipe se encuentran en un campo de fuerzas inconmensurables, sus propios deseos enfrentados pero susceptibles de encontrarse en el espacio de sus propias limitaciones que les proporciona su respectiva identidad, en la ligazón que los relaciona donde éste debe prohibirse satisfacer el deseo de aquel, mantenerse en suspenso para en último término poder instituir el orden social: el príncipe se une a los otros en el espacio que estos le reservan como el suyo propio. De allí se derivan dos grados de potencia: uno, en el que el Príncipe se nutre de la debilidad del pueblo, y el segundo, en el que se nutre de la fuerza del pueblo.

Cuando en los *Discorsi* se efectúe la disección de las causas que llevaron a la grandeza de la República romana, es todo el saber convencional y la opinión común los que se encuentran depuestos. La suerte y las virtudes de sus instituciones provienen de las luchas y batallas libradas entre los Grandes y la Plebe; lejos de atribuir sus virtudes a una sociedad armoniosa y estable es justamente todo lo contrario, para escándalo de la tradición. “Digo que quienes condenan los tumultos entre la nobleza y la plebe, me parece que culpan a lo que fue causa primera de la libertad de Roma, y que consideran más los rumores y los gritos que nacieron de tales tumultos que los buenos efectos que produjeron. [...] De ningún modo puede llamarse, con razón, desordenada una república en la que se dan tantos ejemplos de virtud. Porque los buenos ejemplos nacen de la buena

educación; la buena educación de las buenas leyes; y las buenas leyes, de aquellos tumultos que muchos, inconsideradamente, condenan”. Los tumultos y la desunión de los ciudadanos son erigidos, para escándalo del modelo teológico político que hizo del cuerpo crístico el modelo de la unidad estamental sin fisuras para todo un Medioevo que en el siglo XVI pretende perpetuarse en los estados pontificios, en la fuente de la grandeza cívica por antonomasia. Son la lucha, el continuo desgarramiento entre la Plebe y el Senado los que han llevado al florecimiento de la república como quiere que en ese proceso los humores del pueblo han encontrado el vehículo de su expresión, los conductos para su desfogue. Todo un modelo cognoscitivo además se destituye, ni las buenas costumbres, ni la fidelidad a las buenas leyes, por el contrario, todo ello, no hace más que fomentar el desconocimiento de la división, los tropismos de la lucha, el abismo sin fondo de la división y la desgarradura.

La libertad romana ha surgido del encaramiento con la lucha y el conflicto que opone los humores de la plebe con los humores del senado, sus ansias de libertad y sus deseos de someter; es esa diferencia irreductible la que en el despliegue de sus términos resulta produciendo la misma libertad, justamente en la medida en que el poder se escapa definitivamente del acaparamiento exclusivo tanto por parte del uno como del otro. La institución de los tribunos de la plebe que encarnan el enfrentamiento de la división como fórmula institucional de la negatividad respecto de unos y otros, es la que pone límite a los apetitos insolentes de los grandes pero al mismo tiempo reconducen el deseo tumultuoso de la plebe. Va a ser el deseo del pueblo el que desencadene la ley y la libertad. “Los deseos de los pueblos libres son raramente perniciosos para la libertad, pues nacen de la opresión o de la sospecha que serán oprimidos”. La ley no es producto de una instancia neutral —abstracta o pura como no dejarán de pretenderlo todos los formalismos— pero tampoco de la medida y el equilibrio —como lo propugnarán todos los fetichismos legales— ni, menos aún, como una regulación natural a la que la recíproca supervivencia determine —como lo intentará por su parte los realismo posteriores de la más variada estirpe—.

Se trata de una situación de efervescencia donde los humores del pueblo lo disponen a la agresión y donde este es excitado por la agresión de los Grandes a luchar por la libertad. El orden auténtico no puede

ser entonces la negación o la exclusión del desorden sino al precio de una degradación de la ley y la libertad (Lefort, óp. cit.: 294). Es en el capítulo 5 de la Primera Parte de los *Discorsi* donde tiene lugar esta formulación en los términos de una sencilla interrogación en la que se colocan punto a punto las dos variantes ordinarias de orientación aristocrática o democrática: “Dónde se resguardará con mayor seguridad la libertad, en el pueblo o en los Grandes, y quiénes tienen mayor motivo para causar tumultos, quienes quieren adquirir o quienes quieren conservar” (Maquiavelo, 2009). El deseo primordial del pueblo es el de uno signado en principio por la negatividad, el deseo de no ser dominado, de manera que si se encuentra encargado de la salvaguardia de la libertad, su preocupación será, más que destruirla, impedir que los otros se la apropien destruyéndola con ello. Maquiavelo rebate la tesis de inspiración aristocrática pues sostiene que “el deseo de quienes poseen es el más peligroso por el hecho de que el temor a perder excita las mismas violencias que el deseo de adquirir, y por el hecho, además, que la preocupación por adquirir, empuja a querer adquirir siempre”; el humor de los Grandes no se encamina a la conservación de lo adquirido sino que se alía al apetito insaciable de adquirir más riqueza y prestigio en el gozo sin freno de su posesión (Lefort, óp. cit.: 296). El deseo de poseer lo que se tiene se desvela como deseo insaciable de adquirir y el miedo a no se distingue de las ganas de perder.

Esta composición tumultuosa de los deseos enfrentados es la que ha producido la grandeza de la república romana, a través de la cual aparece como el agente del deseo de libertad que porta una reivindicación que admite o convive con la ambición de los poderosos pero constriéndolos a la prudencia. Es la acción de la plebe que ha obligado a abrir las instituciones con la presencia de sus agentes la que constituye la raíz de su grandeza por lo que restringirla o cortarla del cuerpo social no es sino el camino de su decadencia y empobrecimiento. Pero al mismo tiempo el pueblo carece de autoridad, desconoce su propia potencia, está desconectado de ella misma, pues el trabajo de la Iglesia ha provocado el olvido del deseo de la libertad. Ese juicio se reitera en la *Historia de Florencia*, donde al efectuar la descripción de los principales hechos ocurridos al finalizar el siglo XIV el balance de las vicisitudes que asaltaron a la ciudad, tanto los plebeyos como los nobles han arrostrado

la inestabilidad, pero con la sustantiva diferencia de que mientras los nobles son los causantes de la servidumbre, los del pueblo han sido los causantes del desenfreno (Libro cuarto, I).

En el capítulo 58 de la primera parte de los *Discorsi* el término *pueblo* es sustituido por el término *multitud*, en que el propio modelo tomado del historiador romano es destituido, pues “la multitud es más sabia y más constante que un Príncipe”, llegando así al territorio desconocido que se anunciaba en el proemio. Es allí donde se encuentra la soledad epocal del pensador florentino que desenmascara el conservadurismo del pensamiento teológico político careciendo de cualquier apoyo basado en la autoridad y despojándose de la probable autoridad que el saber consagrado de Tito Livio podría todavía proporcionarle. “No sé si queriendo defender una causa que todos los historiadores, como he dicho, han combatido, conquistaré una tierra salvaje, y encontraré en ella tantas dificultades que tendré que renunciar con honor o proseguir penosamente. Mas, sea como sea, y por mi parte, no juzgo ni juzgaré jamás como un defecto ofrecer razones para defender una opinión sin querer recurrir a la autoridad o a la fuerza”. El elogio de la multitud que se inscribe en esta singularidad de la ruta adoptada por Maquiavelo le lleva a comparar la voz de la multitud con la voz de Dios anticipando así el postulado que Harrington tardará un siglo en proponer como el resorte de la continuación revolucionaria inmerso en las vicisitudes de la guerra civil inglesa. Es en el vórtice de los “infinitos desórdenes” donde se construyó la grandeza de la república romana y no en el miedo al enfrentamiento entre la plebe y los grandes, de manera que el declive de Florencia no tiene como origen los apetitos y humores del pueblo sino en el miedo timorato frente a él. El tratamiento del pueblo y la eclosión de sus humores como la condición de la grandeza republicana de Roma, resuena pues muy de cerca con la conocida afirmación de Mao Tse Tung: “los desórdenes son una cosa excelente.” (Badiou et al., 2012).

Esta posición axial del pueblo es la que conduce a uno de los más célebres postulados maquiavelianos: el imperativo de un ejército de ciudadanos es, en el fondo, el correlato de un estado fundado sobre el Pueblo; y el rechazo del mercenariado, si bien se presenta bajo la perspectiva estratégica de sus desventajas inherentes por la volubilidad de sus integrantes que pueden volver la espalda a las repúblicas que los

contratan como *conodottieri* dejándolas a merced de sus enemigos en la hora crucial, es mucho más allá de ello, la constatación de la debilidad y la división tanto de aquellos príncipes como de los regímenes que no han sabido o son incapaces de contar con esa potencia oscura y multiforme en cuya articulación hallarían su propia potencia. Probablemente tenga razón Peter Paret al situar a Maquiavelo como el primer pensador moderno de la estrategia militar, pero esta dimensión bélica es en sí misma menos importante, que como corolario de una disposición de lo político y social, merced a la cual el espacio construido para el despliegue de los humores del pueblo le otorga su articulación para el empleo de su potencia. El tratamiento del Pueblo lleva a la contraposición del propio modelo teórico que Tito Livio ha empleado en su historia de la conformación de la República de Roma, deshaciendo la apreciación que su supuesto mentor y modelo proporcionan al asunto. El repudio del mercenarizaje se inscribe por tanto en la unidad que conjunta la política con la guerra. Su apelación reiterada a tal tipo de combatientes por las repúblicas renacentistas italianas no obedece a inexpertos capitanes o a errores de cálculo estratégico sino al temor de los grandes y los nobles ante la potencia de la plebe, el miedo ante sus supuestos desórdenes que el conservadurismo de la tradición ha sabido tan bien mistificar y el saber temible que la multitud ostenta como consecuencia de su humor contrario a la opresión y afecto a la libertad.

La novedad de este requerimiento que lo político demanda de la estrategia militar —y no a la inversa—, constituye uno de los puntos de contacto entre la obra de Maquiavelo y la recepción que de la misma haga medio siglo más tarde Alberico Gentili (1580) en sus consideraciones acerca de la conducción de hostilidades y los debates en torno a la política de la ascendiente potencia marítima de Inglaterra. La singularidad de la convergencia entre el pensamiento de Maquiavelo y la tentativa teórica emprendida por Gentili, quizá no ha sido percibida suficientemente por la indagación historiográfica dedicada a ambos autores; la ruptura de Gentili respecto de las concepciones religiosas dominantes en su época instituye la más honda recusación de todo el modelo o paradigma de guerra santa y guerra justa que hasta entonces había prevalecido. En decidida oposición a ella, Gentili introduce con toda agudeza una completa desteologización del pensamiento sobre la guerra, dentro de

una construcción que por su estructura y modalidad sigue de cerca el proceso del propio Maquiavelo. En dos de sus obras principales, *De iure Belli Libri Tres*, y la más tardía, *De Armis Romanis*, expuso de manera inaugural una concepción completamente nueva que le permitió —en palabras de Carl Schmitt— demoler los fundamentos religiosos de la teoría de la guerra santa, y declarar la improcedencia de la reflexión teológica sobre el fenómeno bélico. Su célebre grito de batalla contra una tradición que se remontaba al menos al propio San Agustín, *In munero alieno silet theologi* (en las cosas que no le competen los teólogos deben callar), es la mayor liquidación teórica del modelo teológico hasta entonces dominante de la guerra, que hará posible el desarrollo de una concepción no discriminatoria de la guerra, para lo cual resultó necesario como condición misma de posibilidad la desteologización de cualquier reflexión en torno suyo (Schmitt, 1974: 131).

En la segunda de las obras mencionadas, Gentili adopta el mismo gesto metodológico de Maquiavelo en sus *Discursos*, es decir, tomar como referencia la república y el imperio de Roma para con base en sus diferentes hechos bélicos y campañas militares presentar de un lado su evaluación crítica en la primera parte de la obra, y en la segunda, la defensa de los mismos, contrastando ambos desde las ópticas encontradas de quien las defiende y las acusa. Si bien una comparación analítica de los *Discorsi* y *De Armis Romanis* no se ha llevado a cabo (Schröder, Vitoria, Gentili, Bodin, 2010: 163), parece altamente probable que la osada obra de Gentili haya tenido como impulso inspirador directo y plenamente asumido la obra de Maquiavelo. Perseguido por la Inquisición y refugiado finalmente en Oxford, donde sería nombrado profesor real, Gentili será el único de los teóricos de la guerra en asumir con pleno entusiasmo y aprobación los postulados de su compatriota. Más aún, la abierta manifestación de su afinidad doctrinal y el encomio de su obra, le valdrán su rechazo por los neoplatónicos de la escuela de Oxford. Preludiando con ello quizá las hondas diferencias en los actuales teóricos de la Escuela de Cambridge y sus opositores continentales como Lefort y atlánticos como McCormick, para quien, en una formulación categórica, el famoso libro de Pocock —su magnum opus— tendría un título equivocado, pues habría debido llamarse “el momento Guicciardiniano” (McCormick, 2011: 10).

El otro frente de la postura maquiaveliana se da en torno a su rechazo de toda fórmula contractualista como explicación o fundamento del orden político. La concepción que del Pueblo en su relación con el gobernante, y viceversa, elabora Maquiavelo, siguiendo la lectura de Lefort, hace impensable o choca contra cualquier modalidad de acuerdo, pacto, contrato, tratado o compromiso recíproco entre los dos factores dinámicos de todo orden social. Sin embargo, el señalado anticontractualismo maquiaveliano no es solamente una consecuencia de la preponderancia desempeñada por el conflicto, la oposición y la ruptura que oponen de manera constante las fuerzas sociales y políticas, al Príncipe en su deseo de dominar y al Pueblo en su humor de resistir a la opresión, sino también, y en no menor medida, a un efecto de su estratégica y vital oposición tanto a la tradición religiosa como al humanismo reciente, en tanto que ambos pese a su aparente oposición, parten del punto común de consistente en trascendentalizar el origen de la sociedad. Ciertamente, dada su condición cambiante, desconfiada, en la que se mezclan atisbos de lucidez y momentos de extravío, el Pueblo no se vincula por pactos sino que “más bien cede a un arrebato del que bastaría que volviese en sí para que inmediatamente quedase rota su unión con el príncipe” (Lefort, óp. cit.: 214); no habrían acuerdos sino momentáneas y volátiles coincidencias, incesantemente rotas y permanentemente dispersadas, pues toda instauración del pacto sería una ficticia interrupción del proceso incesante de lucha y oposición; tales treguas solo existirían en la mente de quienes dan la espalda a los hechos para promover oscuros intereses y no menos dudosas empresas.

## El rechazo del contractualismo

Dado que el Pueblo está en cierta medida definido negativamente como esa multiplicidad que rechaza la opresión y el mando que hayan de ejercerse sobre ella, la empresa de convertirlo en una unidad apta para el intercambio, de definirlo en términos positivos para otorgarle una entidad esencialista, resulta contradictoria con su misma condición fáctica. La intolerable mistificación que necesariamente introduce toda

fórmula contractualista para pensar el conflicto irreductible que subyace y constituye cualquier sociedad, es que hipostasia una solución a aquello que carece de ella, clausura o sutura la condición intrínsecamente abierta del campo social, totaliza aquello que permanece refractario a toda integral totalizadora. Ya se trate de la versión aparentemente desacralizada del contrato, como de su factura religiosa en cuanto pacto entre la divinidad y el pueblo, entre las dos modalidades se instaura un amplio circuito de consagración fundacional de aquellas fuerzas y pulsiones que en la obra de Maquiavelo se hallan relacionadas por la oposición, el antagonismo y la contingencia. La equivalencia sustancial entre el vínculo establecido horizontalmente por parte de los propios actores sociales, de una parte, y de la otra, el vínculo verticalmente instaurado por la divinidad con varios o una parte de estos no puede ser abatida por la presunta inmanencia del segundo; ambos operan en una misma lógica fundacional cuyos respectivos grados de mistificación pueden variar pero que al fin y al cabo permanecen en un mismo plano de pertenencia común.

138

Esta rotunda irreconciliabilidad del rechazo o mínima concesión al modelo contractualista que resulta tanto en las premisas como de las consecuencias de la concepción de la potencia del pueblo, la plebe y la multitud en tanto ejercicio del conatus y de las dinámicas expresivas de su fuerza constitutiva es aún más radical si se tiene en cuenta las formulaciones enteramente contractualistas de uno de los contemporáneos del propio Maquiavelo. En efecto, Mario Salamonio, colega cronológico de Maquiavelo en los altos cargos de la administración de la ciudad y muy destacado funcionario de la administración de Roma y encargado de asuntos de la secretaría de Florencia, redactó su célebre tratado *De Principatu* hacia el año de 1513 y lo dedicó al papá León X de la casa de los Medici, justamente en la misma época en que su amigo y conocido Maquiavelo concluía el más polémico de sus grandes textos, *De Principe* (D'addio, 1954: 33). Ya desde el título se delinea la diferencia abisal de ambos tratados escritos bajo las mismas angustiosas circunstancias de la crisis de la república y prácticamente en los mismos meses. Mientras el secretario florentino se adentra en territorios inexplorados, el humanista romano se apoya en la tradición jurídica de Bartolo de Sasoferrato y Cino de Pistoia, conjuntando el tomismo agustiniano con la tradición jurídica de fundamentación pactista del cuerpo político.

Con ello Salamonio rinde tributo al poder papal otorgándole un asidero teórico y una justificación política en una obra que por su honda prospectiva fundacional sirve de puente entre el pensamiento de Nicolás de Cusa expuesto en *De Concordancia Catholica* (1420) y la de Thomas Hobbes, dos siglos más tarde, quien en su institucionalización del cuerpo del *Leviatán* habrá de recurrir al dispositivo contractual como productor suyo y legitimador individualista. Salamonio construye su sistema del buen gobierno en una inequívoca tradición del acuerdo fundador entre los cuerpos políticos de la ciudad con un aliento aristocrático cuyo linaje refrenda la solemnidad de los compromisos adquiridos en virtud suya. Esta doble precedencia y consecuencia de la adopción del pacto como el sustrato común de una institución del cuerpo político, ya el teólogo tardo medieval en Nicolás de Cusa, ya el moderno estatalizado de Hobbes, señalan con claridad la singularidad maquiaveliana de permanecer al margen de una constante epistémica, que si bien habrá de experimentar refinamientos considerables de profundización teórica —la ardua polémica de Hobbes con sus contemporáneos Filmer y Clarendon sobre si era posible o no un acuerdo entre entidades tan distintas como Dios y el Pueblo y la consecuente necesidad de una imposición voluntarista y superior—<sup>1</sup>, permanece anclada en una misma lógica concordataria o de concordancia entre los cuerpos, estamentos o sujetos.

Ni el pacto de sometimiento en la versión hobbesiana ni el contrato social en la formulación rousseauiana, pueden cabalmente entenderse sino como sendas versiones secularizadas del pacto con Yavé tal como aparece en el Éxodo véterotestamentario cuando se celebra el acuerdo —el Covenant— entre Moisés y el pueblo elegido como comunidad reterritorializada en torno a una mítica identidad común; ambos autores, pese a la considerable distancia temporal y doctrinaria que los separa de Maquiavelo y la que media entre ellos mismos, están elaborando su pensamiento en estrictos términos de la ley mosaica. Dicho con toda claridad, Hobbes y Rousseau plantean la noción del pacto, ya en la afirmación categórica de este último, ya en la ambivalencia con que el primero caracteriza el ‘covenant’, y en consecuencia todo su contractualismo sencillamente eludiendo la crítica spinozista, como si este

---

<sup>1</sup> Cfr. Martinich A. P. en: Sorell Tom & Foisneau Luc, 2004: 204 y ss.

no hubiera existido. En términos filosóficos, ya se apoyen expresamente o no en el texto bíblico, la fórmula contractualista pertenece plenamente al universo teologal. Cualquier fórmula contractualista o pactista es en el fondo una reactualización religiosa, bien sea que sus acentos sean de índole aristocrática o democrática; en otras palabras, toda concepción tributaria de la mistificación contractualista no podría aspirar ni siquiera al estatuto de un politologema sino que permanecería en el ámbito propio de un teologema; la lucidez maquiaveliana radica en haber intuido todo ello, por lo que en su combate teórico contra la doble tradición religiosa y humanista va implicada no solamente su recusación conceptual de las premisas de cada una, sino el barrunto más hondo de una oscura complicidad entre ambas al servicio del mantenimiento de la subyugación de las repúblicas en manos del poder papal y del avivamiento de las facciones internas de la península orientadas a impedir su unificación.

Las múltiples modulaciones que el contractualismo habrá de adquirir señalan su ineluctable procedencia religiosa de tal modo que, o bien esta escapa a toda fórmula secularizadora, o bien, simplemente se encuentra imposibilitada de ingresar en los contenidos susceptibles de ser incluidos en cualquier esquema o teorema de secularización (Blumenberg, 2008: 69–80), justamente porque ninguna de dichas modulaciones podría pretender para sí la indispensable expropiación a fin de arrancarla de su adscripción teológica con el propósito de obtener su refuncionalización enteramente racional. Si los criterios de identificabilidad, autenticidad y expropiación son aquellos que permiten establecer la cualidad de secularizable para un determinado fenómeno histórico (la tridivisión de poderes, la soberanía, el estado de excepción, etc.) y en consecuencia su pertinencia para incluirse en el teorema de la secularización, el pacto o contrato sociales carecen de la entidad histórica necesaria para predicar al menos uno de ellos. En efecto, el pacto divino de fundación de una comunidad permaneció en el ámbito de la teología y tan solo requirió de su reformulación o su travestimiento como hipótesis teórica o mecanismo ficcional. En consecuencia, no precisó ser secularizado sino tan solo traspuesto en términos mundanos eliminando el actor divino para reemplazarlo por el monarca o príncipe. De allí entonces que no supusiera ninguna ruptura entre la tradición religiosa y

el humanismo renacentista sino su perfecta continuidad sin ni siquiera pagar el precio de la secularización.

Pero remontando el medio milenio que nos separa y nos acerca de la obra maquiaveliana, el rechazo de toda variante de fundamentación contractualista no solamente resulta singular por la rigurosidad de su rechazo, sino especialmente por su capacidad de proyección recusadora respecto de las múltiples y variopintas empresas posteriores, más o menos visibles, de transmutación del esquema, en último término, de estirpe contractualista. Este, ciertamente con su poderoso efecto retórico de institucionalización tanto de sujetos individuales como de la colectividad emergente en el momento de su mítica celebración, no se agota en sus célebres exponentes o propugnadores (Althusius, Hobbes, Rousseau) sino que se extiende, por definición y por su mismo aliento polémico a todos los fundamentalismos posteriores, ya sean estos comunicativos basados en el intercambio de agentes vinculados por las reglas comunes del lenguaje; normativistas sustentados en la majestad de la institución del mandato; constructivistas decantados en los procesos de mediación; decisionistas hundidos en la preeminencia del acto institucionalizador; o sociológicos, diluidos en la multiplicidad de los fenómenos de la vida colectiva. Todos ellos con sus diversos grados de formalización y de factura lógicamente instruida apelarían al recurso de totalizar el campo abierto de la contradicción y la lucha, cerrando el abismo trepidante e infranqueable para obtener la configuración unitaria de la sociedad. El mismo abismo ante el cual Maquiavelo se había opuesto a cualquier gesto de clausura evitando acudir a alguna forma de piedad ya fuese bajo la argucia humanista o bajo la tradición teológica de cara a la imperativa necesidad de mantener abierto su continuo desafío.

La agudeza y rotundez de la oposición maquiaveliana a cualquier modelo ideal se enraíza en el conjunto de su obra y la constante oposición a cualquier jerarquización ejemplar; en el curso de la misma el lector asiste de modo incesante a la destitución de toda fórmula avanzada como solución modélica: el fundador se confunde con el usurpador, el príncipe ejemplar con el conspirador, tomamos por un comienzo lo que no es otra cosa que el efecto de nuestra ignorancia, constatamos que los presuntos innovadores no son más que astutos imitadores, en lugar del

legislador originario encontramos una decisión imposible de atribuir, nos percatamos que la invasión por un pueblo extranjero es como una inundación que a su vez lleva a convertir a los que escapan en una invasión para sus vecinos, el régimen exitoso es funcional en ciertas condiciones pero catastrófico bajo otras distintas, la alteración incesante de virtud y fortuna se resisten a estos intentos de modelización; por todo ello su lectura es un continuo avanzar y retroceder, un perpetuo movimiento entre la certeza provisional y la incertidumbre consiguiente. Sin embargo, el horizonte de sentido que da coherencia a estas multiplicidades experienciales y procesuales no es otra que la capacidad efectiva de afectar el decurso político de los acontecimientos para cuya reiteración quizá no exista fórmula posible de acuñar pero si las coordenadas para intentar buscarla en la entrega consciente y deliberada a lo fáctico.

En otras palabras, el pensamiento maquiaveliano hizo suyos aquellos frentes o ámbitos que en los comienzos del siglo XXI van a constituir justamente los vectores centrales del denominado posfundacionalismo contemporáneo: contingencia, acontecimiento, conflictualidad e imposibilidad de una fundamentación originaria y suficiente (Marchart, 2009, 149). Los variados elementos comunes a la obra de autores tan diversos como Badiou, Rancière, Nancy, Lacoue-Labarthe, Esposito, Agamben, y el propio Lefort, que hoy constituyen probablemente la corriente más renovadora, radical y provocadora, fueron explícitamente afrontados por el pensamiento maquiaveliano. Formulado en otras palabras, el fondo teórico sobre el que se construye el moderno pensamiento de lo político es Maquiavelo, la obra del diplomático florentino es el zócalo impensado o el límite nutricional del gesto intelectual común a todos ellos de rechazar la fundamentación de lo político. En esta distancia epocal de medio milenio, sin embargo, se perfila una profunda diferencia: mientras el posfundacionalismo viene a ser el resultado de una ruptura con los sistemas cuya demanda de fundamento último los convierte en cómplices inadvertidos o conscientes de un cierto estado de cosas marcado por el totalitarismo en sus variantes estalinista o nazista, el antifundacionalismo maquiaveliano es la consecuencia de una oposición solitaria al dominio conjunto pero cegador de las posibilidades de transformación dispuesto hasta su irrupción por la dupla teología-política y humanismo.

Lo desigual de la empresa puede apreciarse en la unicidad del pensamiento del florentino por contraste con la pléyade de pensadores que hoy se pueden incluir dentro de quienes combaten las pretensiones de fundamentación. Adicionalmente, el carácter premonitorio, negado por la empresa de demonización de su pensamiento, y finalmente reencontrado del antifundacionalismo en Maquiavelo se combinó con la participación supremamente activa en los asuntos políticos y diplomáticos de su tiempo, mientras que hoy el posfundacionalismo ostenta un carácter estricta y exclusivamente académico, signado por los equívocos de un compromiso político concreto. Mientras Maquiavelo apeló a los jóvenes de su época para entusiasmar su intervención en los asuntos de la ciudad, hoy las dificultades para indicar una trayectoria de intervención encuentran grandes silencios. Y tanto en uno como en otro, la posibilidad de lo imposible va acompañada de la misma incertidumbre que antaño como hoy rodea a toda tentativa emancipadora, a toda expectativa de transformación radical. Todo pensamiento político que acepta el envite de pensar los abismos de la singularidad y el acontecimiento, ya en el gesto original de Maquiavelo, como en su versión contemporánea secretamente inspirada por él, o imposibilitada de no poder impedir reencontrarlo a sus espaldas, se arriesga a la incertidumbre de su relevo en lo real. Maquiavelo le apostó a la virtud de la oscura potencia de la multitud dentro de la compleja correlación de fuerzas entre el príncipe y el pueblo en el marco del proyecto republicano, los posfundacionalistas de hoy lo arriesgan a la singularidad del acontecimiento, a la condición aporética de la comunidad, a la hipótesis comunista, ya se trate del estallido popular en Tahrir Square en 2012 o de los advenimientos indígenas latinoamericanos.

El maquiavelismo que recorre y alienta muchas de las tentativas recientes por encontrar rutas emancipadoras a través de una filosofía radical de lo político emerge al examinar algunos de sus principales autores. La tentativa de Nancy por pensar la pluralidad de la comunidad en su condición de desobramiento, afrontamiento, imposibilidad, e incluso muerte, prolongan un diálogo sin nombre con el pensador florentino (Nancy, 1999); la apuesta de Rancière por el disenso en contra de la promoción del consenso plutocrático y la reivindicación de la parte de los sin parte en el borde fractal del disenso así como la partición de

lo sensible resuenan con esa economía de los humores plebeyos que recorren los textos maquiavelianos (Ranciére, 1998); la insistencia de Badiou en reivindicar y pensar el acontecimiento como una singularidad donde lo político emerge con una potencia de verdad, al igual que su imperativo lógico e incluso platónico, de devolver a las secuencias políticas su inmanencia pura en lugar de su naturaleza heterogénea de su desenlace empírico con el fin de denunciar el termodorianismo localizador y corrupto que ha opacado hasta el mismo pensamiento de la revolución, resuenan a su manera con las apuntaciones que sobre el accidente, la conjura y el conspirador Maquiavelo había deslizado tanto en *El Príncipe* como en los *Discorsi* (Badiou et al., 2012: 142); la postura teórica de Esposito sobre la potencia de lo común en su doble dinámica inmunitaria y solidaria también se mueve en el horizonte maquiaveliano cuya lejana presencia el propio autor ha sugerido (Esposito, 2004).

Esta condición inherente y subterránea, este maquiavelismo no explicitado puede predicarse, sin duda, de otros pensadores políticos, y ampliarse en cada uno de ellos en planos muy diversos, lo cual apenas se deja en un muy preliminar estadio de esbozo. En todos se encuentra el gesto epistémico de rebatir los sistemas integradores categoriales recuperando con una nueva mirada la realidad misma, el abismo de lo fáctico, esa zona encantada donde el acontecimiento y lo nuevo emergen a contrapelo de todas las causalidades trascendentes.

A medio milenio de distancia, toda una pléyade de pensadores posfundacionales como Badiou, Bourdieu, Butler, Didi-Huberman y Ranciére en su reciente volumen colectivo, retornan a la pregunta abismal que Maquiavelo hiciera en el centro de su obra: ¿Qué es un pueblo? (Badiou et al., óp. cit.: 142), que le sirve de título. Las potencias del pueblo, su propio estatuto, continúan siendo el gran reto de lo político, y la forma interrogativa que esta obra común propone, celebrando estos 500 años de la publicación de *El Príncipe*, sería uno de los signos emblemáticos de la inmensa continuidad y de la semejanza de los retos pendientes.

Al igual que Spinoza y su interrogación crucial acerca de aquello que había sido relegado al rango de lo inferior o impertinente durante el largo dominio de una filosofía subordinada a coordenadas teológicas, cuando formula su célebre y crucial “No sabemos de lo que es capaz un cuerpo”, el pensamiento político emancipatorio se juega en la estela

maquiaveliana, ese momento eternizado en su poder de disrupción intempestiva, en el proyecto de perforar los dictámenes de la policía y el pensamiento administrativista apoyado en los diversos fundacionalismos totalizadores que so capa del actor racional o los sujetos comunicantes se enseñorean todavía de la academia y los cálculos estatales.

## Bibliografía

- Badiou, Alain y otros. (2012). *¿Qu'est-ce c'est un Peuple?* Paris: Editions de la Fabrique.
- (2001). *Abrégé de Métapolitique* Editions du Seuil 2001.
- Baron, Hans. (1966). *The Crisis of the Early Italian Renaissance. Civic Humanism and Republican Liberty in an Age of Classicism and Tyranny*. New Jersey: Princeton University Press
- (1993). *En Busca del Humanismo Cívico Florentino: Ensayos sobre el cambio del pensamiento medieval al moderno*. Fondo de Cultura Económica.
- Blumenberg, Hans. (2008). *La Legitimación de la Edad Moderna*. Madrid: Editorial Pretextos.
- Brenner, Erica. (2012). *The Ethics of Machiavelli*. Harvard University Press.
- D'addio, Mario. (1954). *L'Idea del Contratto Sociale dai Sofisti alla Riforma e Il "De Principatu" de Mario Salamonio Antonino Giuffrè*. Milano Editore.
- De Libera, Alain. (1993). *La Philosophie Médiévale*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Edelheit, Amos. (2008). *Ficino, Pico and Savonarola. The Evolution of humanist Theology*. Netherlands: Brill.
- Esposito, Roberto. (2004). *Communitas. Origen y destino de la Comunidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gilbert, Félix Machiavelli and Guicciardini. (1984). *Politics and History in Sixteenth Century Florence*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lefort, Claude. (2010). *Maquiavelo. Lecturas de lo Político*. Madrid: Editorial Trotta.

- Maquiavelo, Nicolás. (1979). *Historia de Florencia*. Ediciones Alfaguara.
- (2007). *El Príncipe*. Madrid: Edición Bilingüe Editorial Tecnos.
- (2009). *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marchart, Oliver. (2009). *El Pensamiento Político Posfundacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.
- McCormick, John P. (2011). *Machiavellian Democracy*. Cambridge University Press.
- Münkler, H., Machiavelli. (2007). *Die Begründung des potilischen Denkens der Neuzeit aus der Krise der Republik Florenz*. Fischer Verlag.
- Nancy, Jean Luc. (1999). *La Comunidad Desobrada*. Madrid: Editorial Arena Libros.
- Rancière, Jacques. (1998). *Aux Bords du Politique*. Gallimard.
- Schröder Peter, Vitoria, Gentili, Bodin. (2010). "Sovereignty and the Law of Nations" en *The Roman Foundations of the Law of Nations Edited by Benedict Kingsbury*. Oxford University Press.
- Schmitt, Carl. (1974). *Der Nomos der Erde: im Völkerrecht des Ius Publicum Europaeum*. Duncker & Humboldt Verlag.
- Skinner, Quentin. (1993). *Los Fundamentos del Pensamiento Político Moderno. El Renacimiento*. México: Fondo de Cultura Económica México.
- Sorell Tom and Foisneau. (2004). *Leviathan after 350 years*. Oxford University Press.
- Taubes, Jacob. (2004). *The Political Theology of Saint Paul*. Stanford University Press.

# Derechos humanos y grupos desaventajados en el marco del Estado constitucional

## *Human Rights and disadvantaged groups in the frame of the Constitutional State*

Recibido: 6 de mayo de 2015      Aprobado: 10 de septiembre de 2015

---

ALEJANDRO SAHUÍ\*

5

---

\* El presente estudio es resultado del Proyecto de Investigación denominado “Igualdad y calidad de la democracia: de las capacidades a los derechos”, CB166870, financiado por el CONACYT a través del Fondo de Ciencia Básica, bajo la responsabilidad del autor.

\*\* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Ha sido Director de la Facultad de Derecho y del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Campeche (México). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y autor de *Razón y espacio público*. *Arendt, Habermas y Rawls* (2002, 2009) y de *Igualmente libres. Pobreza, justicia y capacidades* (2009). E-mail: alesahui@uacam.mx

## Resumen

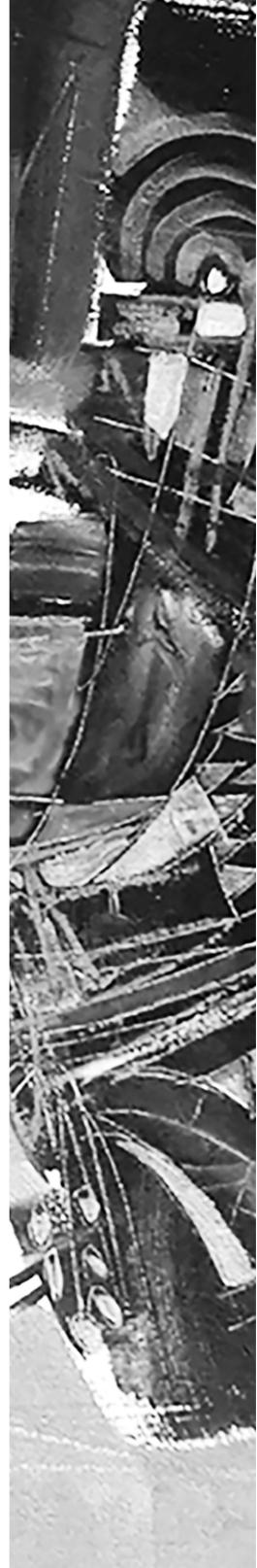
El objetivo del artículo es argumentar a favor del principio de atención preferente o prioritaria hacia los grupos desaventajados, en el marco del Estado constitucional. A simple vista, el postulado de preferir a ciertos individuos o grupos en lugar de otros, parece contradecir el ideal de la igualdad, y su corolario, la prohibición categórica a toda forma de discriminación. Por esta razón se propone comprender que dicho ideal se realiza cuando el sistema global de derechos y libertades es atribuido universalmente, con un mismo nivel de satisfacción y capacidad de ejercicio, lo que implica prestar atención a ciertos mecanismos de garantía institucional característicos del Estado constitucional, en cuyo seno se busca reconciliar derechos humanos y democracia.

**Palabras clave:** Derechos humanos, democracia, igualdad, grupos desaventajados, Estado constitucional.

## Abstract

The aim of this paper is to argue in favor of the principle of priority or preferential treatment of disadvantaged groups within the framework of the constitutional state. At first glance, the postulate of preferring certain individuals or groups rather than others, seems to contradict the ideal of equality and its corollary, categorical prohibition of all forms of discrimination. For this reason it is proposed to understand that this ideal is realized when the global system of rights and freedoms is universally attributed to the same level of satisfaction and exercise capacity. This means focusing on certain institutional mechanisms of guarantee characteristic of the constitutional state, which seeks to reconcile human rights and democracy.

**Keywords:** Human rights, democracy, equality, disadvantaged groups, constitutional state.



## Introducción

La reforma realizada en junio de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a los derechos humanos, ha puesto de manifiesto que nuestro país asiste a un cambio de paradigma jurídico: el del Estado constitucional. De acuerdo con este paradigma, los derechos humanos, concebidos desde un punto de vista material y no sólo formal, se convierten en vinculantes para todos y cada uno de los funcionarios y servidores públicos. En opinión cada vez más extendida, incluso para los particulares y empresas. Esto significa que en el modelo nuevo de Estado, los derechos humanos no se conforman con una mera declaratoria de existencia, sino que apuntan hacia su eficacia práctica. Tener un derecho implica poseer la libertad, capacidad o poder de disfrutarlo o ejercerlo.

Las nociones de autonomía y autodeterminación personales subyacen de esta forma al paradigma del constitucionalismo contemporáneo, revelando su ascendiente tanto liberal como republicano. Estas dos tradiciones, liberal y republicana, por supuesto, no están exentas de tensiones cuando entran en relación. Los derechos humanos, más cercanos al liberalismo, y la democracia, que al republicanismo, son presas de conflictos en infinidad de casos, debido a que habitamos sociedades plurales, donde es inevitable la colisión de intereses de mayorías y minorías.<sup>1</sup>

El objetivo de este artículo es ofrecer una justificación a favor del principio de atención preferente o prioritaria hacia los grupos desaventajados, en el paradigma constitucional, que incluye derechos humanos y democracia. Considerar en algunas circunstancias primero las posiciones de ciertas personas y grupos para asegurar el cumplimiento de sus derechos, parece contradecir la idea elemental de igualdad, y su corolario, la prohibición categórica de toda forma de discriminación. En tal sentido, la opción prioritaria por las minorías, así sea que estén en condiciones de desventaja comparativa respecto del resto, demanda ser argumentada.

---

<sup>1</sup> Un texto clave para comprender esta problemática del Estado constitucional es J. C. Bayón, 2010.

Conviene detenerse en el significado de la expresión “atención preferente” o “prioritaria”. Una atención preferente por determinado grupo puede conducir a tratos diferenciados entre quienes pertenecen al mismo y el resto de las personas, pero esta consecuencia no es algo que esté implicado de manera necesaria en la expresión —al menos no en la forma en la que aquí se utilizará.<sup>2</sup> Lo que sí presupone es el imperativo práctico, sumamente razonable, de mirar primero por el bienestar y derechos de las personas que están peor, de quienes se lo pasan mal. Pero sobre todo de reflexionar en las causas de su situación de desventaja, y de pensar en qué medida pueden ser reparadas desde el horizonte normativo institucional de la política. En esta medida, lo que se discute aquí es del orden de las justificaciones que en los distintos escenarios —legislativo, ejecutivo y judicial—, puedan emplearse. En resumidas cuentas, el deber en cuestión consistiría en hacer explícita la consideración particular hacia las principales categorías de sujetos vulnerables o en desventaja para conocer las posiciones relativas de cada cual, beneficios y costes, ventajas y riesgos, etc.

150

A lo largo de este trabajo, la noción de grupos desaventajados puede ser asociada parcialmente a la empleada por John Rawls en su especificación del segundo principio de justicia, también conocido como principio de diferencia, con una salvedad importante: en lugar de referir las desigualdades a la titularidad de ciertos “bienes primarios”, aquí se trata de los derechos humanos reconocidos por el Estado constitucional y del parejo cumplimiento de los deberes asociados a todos ellos para cada persona.<sup>3</sup> De manera tentativa o provisional, se propone prestar

<sup>2</sup> Debo a los dictaminadores anónimos llevar a cabo la siguiente precisión: este trabajo no trata, estrictamente hablando, sobre las acciones afirmativas como concretas políticas públicas favorables a grupos vulnerables o desaventajados, sino sobre el principio normativo de atención preferente implicado en el deber de las autoridades de justificar el trato igual o diferenciado, según sea el caso; es decir, trata acerca del mandato práctico de explicitar y visibilizar las posiciones relativas de categorías de personas históricamente descuidadas por el derecho. Sobre las acciones afirmativas véase Juárez, Mario Santiago, 2007 y 2011.

<sup>3</sup> Los bienes primarios “son las diversas condiciones sociales y medios de uso universal que son por lo general necesarios para que los ciudadanos puedan desarrollarse adecuadamente y ejercer plenamente sus dos facultades morales, y que puedan promover sus concepciones específicas del bien”. Entre estos bienes se incluye además de derechos y libertades los ingresos y riqueza personales (Rawls, 2002: 90).

atención especial a determinados colectivos o grupos que históricamente y de modo estructural han padecido dominación, explotación, exclusión, etc.; algunos de cuyos rasgos la doctrina ha señalado como categorías o motivos sospechosos de discriminación. En estos casos, de modo regular, la privación o daño padecido por las personas no luce fortuito o casual, pudiéndose anticipar casi siempre mirando el desempeño normal de las prácticas formales e informales en una sociedad.

La anterior intuición no parece ser ajena al enfoque que adopta la Carta Magna mexicana en su artículo 1º, ya que, pese a que su primer párrafo manifiesta que los derechos humanos de iure pertenecen a todos los seres humanos por igual, sin embargo, el último párrafo del mismo artículo observa como una prohibición categórica la discriminación hacia grupos concretos —de manera enunciativa, más no limitativa. Teniendo en cuenta que la discriminación es definida como un atentado contra la dignidad humana y se constataría con la anulación o menoscabo de derechos, uno podría sospechar que el mentado último párrafo estuviera de más, dada la declaración que abre el texto constitucional. No obstante, considero que en él, precisamente, es que se puede justificar el deber de atención preferente a específicos grupos:

Derechos humanos Artículo 1. – En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Si un valor primordial aparece proyectado por este artículo constitucional, que sienta las bases acerca de cómo han de ser interpretados los derechos humanos, es precisamente la igualdad y la no-discriminación. Por lo tanto, en una línea argumental análoga a la de Rawls, de que a fin de cuentas los derechos y libertades han de terminar acomodándose en un sistema que a todos trate con la misma consideración y respeto, creo que se puede sostener que las situaciones de desventaja comparativa en cumplimiento de derechos deba ser atendida antes que otra cosa. Al menos, que deba ser visibilizada, hecha explícita.

La tensión, empero, surge cuando las mayorías o quienes no se consideran incluidos en alguno de esos rubros o categorías de personas desaventajadas, rechazan las pretensiones de éstas. En estos casos la reflexión que cabe plantear es la sede y los mecanismos adecuados para aclarar el significado de la igualdad y los derechos humanos, de la idea de justicia con la que se pueda fundar las diferencias interpersonales, máxime cuando éstas se traduzcan en desventajas de grupos específicos.

El texto se organiza en cuatro secciones. En la primera de ellas se propone una manera de entender los derechos humanos en el Estado constitucional de derecho, que pese a ser igualitarista y universalista, permita no obstante la justificación de una atención preferente y de eventuales tratos desiguales a favor de ciertos individuos o grupos. En la segunda parte se expresan algunas razones que permitirían justificar esa atención y tratos desiguales, pero que paradójicamente apuntalan y no subvierten el valor de la igualdad. La tercera parte expresa algunas dificultades que pueden llegar a surgir entre el ideal igualitarista y la democracia. Por último, en la cuarta sección se indica y argumenta brevemente por el tipo de instancia institucional autorizada para ejercitar o calificar el justo trato desigual entre personas y grupos diversos, que sea consistente tanto con la idea de derechos humanos, como con la democracia.

## Derechos humanos e igualdad

Con independencia del modo que se haya dispuesto el bloque constitucional-convencional de derechos humanos, que éstos sean

atribuidos *a todas las personas por igual* forma parte de la propia definición de derechos. Es fácil constatar que esta idea no resulta controvertida seriamente en la actualidad. Los derechos humanos son de *todas* las personas sin que pueda mediar ninguna condición o requisito para merecerlos. En los términos de Luigi Ferrajoli, se trata de una definición de derechos *teórica, formal o estructural*:

[...] son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar [...] (Ferrajoli, 2002: 37)<sup>4</sup>.

Nótese que he destacado el criterio de igualdad en la atribución de derechos humanos, y no he dicho nada acerca de la libertad. Si se presta atención, empero, se podrá apreciar que en este lugar el citado criterio cumple una función lógica, no axiológica. Que todos los seres humanos tengan iguales —los mismos— derechos, opera como un cuantificador universal, y no dice nada acerca de la deseabilidad del bien jurídicamente tutelado.<sup>5</sup> Este valor sustantivo es algo que provisionalmente habremos de presumir.

Con esta estrategia, se quiere evadir la controversia sobre la posición jerárquica entre los valores materiales de libertad e igualdad, y sobre cuál de ellos habría de prevalecer en caso de conflicto. Las posiciones relativas de derecha o izquierda en el espectro político, son corrientemente asumidas a partir del peso concedido a cada uno de estos valores. Los adalides de la libertad —más hacia la derecha, diríase— estarían en la corriente liberal-libertaria; mientras que los de la igualdad —más hacia la izquierda— en la socialista-comunista.

---

<sup>4</sup> En otro lugar observa: “En este *sentido lógico* el universalismo de los derechos fundamentales equivale en exclusiva a la igualdad, precisamente, en tales derechos, de los cuales forma el rasgo distintivo: formal y no sustancial, descriptivo y no normativo, estructural y no cultural, objetivo y no subjetivo” (Ferrajoli, 2011: 58).

<sup>5</sup> No estoy sugiriendo que la definición de derechos humanos sea axiológicamente neutral, pretensión de la que se ha acusado al liberalismo. Por lo contrario, cabe defender que haber decidido incluir en la definición de derechos humanos a todas las personas haya estado motivado por la idea sustantiva de su idéntico valor moral.

Desde nuestro enfoque, cada derecho que se halla incluido en el bloque de constitucional y convencional debe interpretarse como el reflejo de un cierto consenso sobre ciertos valores que han sido acogidos por las autoridades públicas para fundar sus decisiones.

A riesgo de ser reiterativo, enfatizo: es un elemento definitorio de los derechos humanos que *todos* los derechos sean para *todas* las personas. En este sentido, al proponer la idea de una atención especial, y eventualmente, de un trato desigual en favor de ciertos colectivos, no estaremos defendiendo la existencia de derechos humanos *especiales*, sino estrategias o mecanismos singulares de protección de los *mismos* derechos de los que goza el resto de la sociedad.

Se podría pensar que una concepción semejante de los derechos humanos no admite una atención preferencial en favor de nadie. Sin embargo, hay que tener en cuenta que idénticos derechos pueden tener diversos grados o niveles de realización, debido a la condición o circunstancias particulares de ciertas personas y grupos. Si asumimos que los derechos humanos son importantes, y son de todos, entonces que algunos no puedan disfrutarlos o ejercerlos en el mismo grado que el resto es también un problema práctico que debe ser atendido.

La idea de un esquema de libertades básicas iguales para todos expuesta por John Rawls como primer principio de justicia, será empleada para caracterizar una comprensión de los derechos humanos útil a nuestro propósito:

A. Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos (Rawls, 2002: 73).

Vale la pena llamar la atención sobre el plural del término libertades<sup>6</sup>, y del requisito de que la forma en que éstas se organicen no haga inviable su igual disfrute para todos. Aunque *cada una* de las libertades, aquí entendidas como derechos, es valiosa por sí misma, ellas

<sup>6</sup> En sus primeras versiones el primer principio de justicia hablaba de la libertad, en singular (Rawls, 1999: 78–102). En adelante emplearemos como términos equivalentes libertades y derechos: el esquema rawlsiano de libertades será tomado como análogo al sistema de derechos humanos positivizados.

han de ser organizadas en un sistema global procurando maximizar u optimizar el conjunto. La justificación, por redundante que pueda parecer, es justamente que *todas* son igualmente importantes: “como quiera que se ajusten esas libertades, el esquema final ha de quedar igualmente asegurado para todos los ciudadanos” (Ídem, 155).

Al lado del principio de iguales libertades, Rawls postula como un segundo principio de justicia la autorización de desigualdades legítimas entre las personas:

B. Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad de oportunidades; en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia). (Ídem, 73)

Los dos principios son complementarios, pero existe un orden de prelación entre ellos, a favor de las iguales libertades o derechos. De acuerdo con Rawls, se debe brindar en primer lugar un tratamiento igual a todos con los mismos derechos, y sólo hasta después de que éstos se hayan acomodado se puede proceder a aligerar o paliar consecuencias perniciosas, pero en todo caso fortuitas, de su ejercicio.

Sin embargo, en estricto sentido el principio de diferencia de Rawls no favorece una teoría de la atención o del trato prioritario favorable hacia los individuos y grupos vulnerables en el sentido que aquí se quiere defender. Dicho principio fue desarrollado para explicar por qué serían legítimas las desigualdades ventajosas de aquellos a quienes la fortuna natural o social hubo de colocar en una mejor posición. Rawls trata de justificar el uso de incentivos para que todas las personas estén dispuestas a cooperar en la obtención de bienes públicos, a pesar de que no llegaran a requerirlos por la comodidad de su situación. Si gracias al principio de diferencia puede explicarse la atención y trato preferente de algunos individuos o grupos, no es tanto a favor de los que están peor, sino de los mejor situados.<sup>7</sup> Por tanto, dicho principio no constituye el apoyo de

---

<sup>7</sup> Por esta razón G. A. Cohen criticó duramente la configuración de dicho principio señalando que implicaba ceder al chantaje de los poderosos (Cohen, 2001: 159-180).

nuestra estrategia de justificación de la atención y trato desigual a favor de los sujetos vulnerables.

Por otra parte, Rawls llega a manifestar que los problemas de discriminación basados —por ejemplo— en el género o la raza no están en su agenda, a pesar de que sostiene que son posiciones relevantes. No considera que dicha omisión constituya un defecto de su teoría, porque defiende que ésta se mueve en el ámbito ideal de una sociedad bien ordenada (Ídem, 100).

Luis Villoro (2000) invierte la perspectiva de Rawls y pretende reconstruir el punto de vista de la (in)justicia desde el lugar de quienes han quedado excluidos, en desventaja o en una posición de vulnerabilidad innecesaria. Villoro defiende que puedan hacerse ajustes al sistema global de derechos, aunque esto conlleve afectar la situación actual de algunas personas o grupos.<sup>8</sup>

Este sería el caso cuando existan conflictos entre derechos, que de modo sistemático y estructural terminen resolviéndose en prácticas de dominación, explotación, violencia estructural o discriminación contra ciertas minorías. Cuando las instituciones públicas reflejan o solapan sesgos en la asignación de bienes y daños, de oportunidades y obstáculos entre sus sujetos, puede legítimamente dudarse de su justicia.

Los derechos y libertades fundamentales son también prioritarios para Villoro frente a otros criterios de decisión pública. Sin embargo, *entre ellos*, al entrar en conflicto, sí se podría autorizar afectaciones puntuales, con base en el ideal de que todos los derechos cuenten lo mismo para todas las personas.

Quiero quedarme con la idea general de Villoro, no seguir su formulación en extenso. En términos básicos supondría que la inevitable colisión entre derechos humanos de diverso tipo conlleva la necesidad de organizar mecanismos de ajuste mutuos. De otra forma, se podría dar la situación de que el diseño institucional de los derechos no posibilitara que

<sup>8</sup> Es el propio Villoro quien interpreta su posición como deudora de John Rawls: “confieso mi adhesión a muchas ideas —si no a todas, como veremos— de la teoría de Rawls. Pero mi punto de partida sería distinto [...] Los distintos enfoques propondrían puntos de vista alternativos que podrían presentar puntos semejantes. El mismo edificio, visto desde la azotea aparece con una traza distinta si se contempla desde la acera, *pero su estructura es la misma*” (Villoro, 2000: 104–105).

todos pudieran acceder a ellos en un grado significativo, materialmente relevante. Vista de este modo, la propuesta de Villoro no contradice la intención de John Rawls, que cuando habla del principio de iguales libertades admite:

Para empezar, esas libertades están abocadas a entrar en conflicto entre sí; de ahí que las reglas institucionales que las determinan deban estar ajustadas de tal modo que cada libertad encaje en un esquema coherente de libertades. La primacía de la libertad (la primacía del primer principio sobre el segundo) significa que una libertad básica sólo puede ser limitada o conculcada en aras de una o más de las otras libertades básicas, y nunca en aras de un bien público mayor, entendido como una suma neta mayor de ventajas sociales y económicas para la sociedad en su conjunto. (Rawls, 2002: 154).

El complemento que la propuesta de Luis Villoro significa para la concepción de la justicia de Rawls, está básicamente en adoptar el punto de vista preferente de los que están en desventaja, y en valorar y ponderar los ajustes en el sistema de libertades o derechos con miras a lograr la mayor inclusión de personas y grupos.

## Derechos humanos y desigualdad

La rectificación de la desigualdad material entre las personas no ha sido siempre una meta pública prioritaria para el Estado de derecho. El idéntico trato para todos de parte de los operadores jurídicos ha sido leído como el justo sometimiento de las autoridades al imperio de la ley. Dada su generalidad, las leyes, en particular las que incorporan derechos humanos, serían la garantía de la única igualdad que importa para los fines legítimos de la autoridad política: la igualdad formal ante la ley.

En efecto, la idea de la igualdad ante la ley es una garantía anti-discriminatoria del modelo del Estado de derecho. Sin embargo, para que funcione adecuadamente como tal, no basta que sean satisfechos atributos lógicos como universalidad y abstracción, sino que se precisa indagar por el significado —la semántica— de los términos contenidos en las normas. Que todos tengan por igual un período de descanso vacacional durante las celebraciones de la navidad o de la semana santa cristianas,

no viola directamente la fórmula del trato igual, porque todos tienen un idéntico derecho al descanso laboral o escolar, pero no deja por ello de ser discriminatoria. Esto ha quedado demostrado con relación a los pueblos indígenas, por ejemplo, en el *Informe sobre Desarrollo Humano* de 2004 denominado “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, cuando describe una forma de exclusión denominada por el “modo de vida”, que se relaciona con el rechazo de sus expresiones religiosas, de sus lenguas, sus celebraciones, vestimentas, y por la distorsión y olvido de su historia (PNUD, 2004).<sup>9</sup>

Diversos grupos o minorías culturales han denunciado la ceguera del Estado de derecho en relación con sus costumbres normativas y valores. En estos casos, se ha argüido que dicha ceguera no proviene, estrictamente hablando, del principio de igual consideración y respeto estatales hacia todas las expresiones étnicas y culturales. Por el contrario, suele reflejar la preferencia por los valores hegemónicos o mayoritarios. La insistencia en la *forma* del Estado de derecho ha venido invisibilizando que, de hecho, los Estados modernos han sido normalmente edificados sobre una base nacional material, con valores particulares.<sup>10</sup>

En México se logra apenas en 1992 el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas en el artículo 4º constitucional. Su invisibilidad como colectivos singulares provenía del propio sistema jurídico-político, que de plano rechazaba las especificidades culturales como si fueran irrelevantes para la atribución y garantía de derechos humanos. Sin duda alguna, el movimiento zapatista en 1994 respondió a la legítima indignación indígena resultado de esta marginación y exclusión padecidas a lo largo de su historia. De manera posterior, en 2001 se pasa al artículo 2º dicho reconocimiento de la composición pluricultural del país, sustentada en sus

<sup>9</sup> Las precarias condiciones de vida que padecen las personas indígenas no pueden ser simplemente atribuidas a mala suerte o ausencia de mérito. Que sea posible detectar sesgos estadísticos en todos los indicadores de desarrollo social y humano revela su procedencia de relaciones, prácticas e instituciones colectivas en las que participan desempeñando roles subordinados en relación con los demás. En este sentido tales condiciones son expresión de derechos humanos vulnerados porque exhiben la forma en la que ciertas características como la etnia o la cultura son causas de opresión de muy diverso signo.

<sup>10</sup> De ahí que Jürgen Habermas (2007) defienda la idea de un “patriotismo de la Constitución” fincado en los valores de los derechos humanos, lo menos atado que sea posible a específicas culturas, que pueden ser excluyentes en relación con determinados individuos y grupos.

pueblos indígenas, y se consigna su derecho a la libre determinación “en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. Este derecho conlleva la libertad para decidir sus formas internas de vida, organización y cooperación social, económica, política y cultural; para aplicar sus propios sistemas normativos; para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas, a las autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno interno; así como para elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Al acceder a la jurisdicción regular del Estado, de manera individual o colectiva, los indígenas tienen el derecho a que las autoridades tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando el marco constitucional.

Sin embargo, prevalece en el mundo del derecho una concepción unitaria y monista, que concibe a las personas como sujetos abstractos, sin atributos, subsumibles en la categoría de ciudadanía. Las personas y pueblos indígenas tienen mayores obstáculos que el resto de los ciudadanos para acceder a los instrumentos de acceso a la justicia; a la llamada tutela judicial efectiva. Es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó la necesidad de publicar una guía para funcionarios judiciales para que conozcan y apliquen principios básicos de equidad en los casos en los que intervinieran indígenas, más allá de la igualdad formal ante la ley (SCJN, 2013a).

Debe observarse que la sintaxis de los derechos humanos, a pesar de su contexto de origen, nació con una pretensión de universalidad en sentido normativo, no solamente lógico. Es decir, connotaba la igual dignidad y valor moral de todas las personas, y por lo tanto, se planteó como marco del ideal de libertad y emancipación de la especie humana. Sin embargo, la evidencia histórica de constantes luchas y movimientos que han seguido a las formulaciones originales de los derechos, demostró muy pronto cierta estrechez en los modos de representar la condición humana. Dimensiones elementales de la vida de la gente no fueron tomadas en consideración, como si fueran aspectos accesorios. Verbigracia: género, edad, salud, origen étnico o racial, identidad cultural, condición social y económica, creencias religiosas, entre otras.

Todas estas dimensiones acontecen en la vida de cada individuo inevitablemente, siendo más o menos relevantes según el peso relativo

que las sociedades y sus instituciones les asignen. Pero esta asignación no sucede de un modo fortuito, sino que se da en medio de una competencia por los bienes públicos, a menudo escasos.

Por esta razón, los derechos humanos han de ser analizados desde una posición crítica y no desprevenida en relación con las batallas ideológicas, las luchas de los grupos de poder y de interés, o los debates inter y multiculturales.

Esta declaración, sin embargo, no debe ser leída como aval de una postura relativista o escéptica en torno a la posibilidad de la idea misma de derechos humanos. Pretende más bien reflejar un punto de vista heurístico y de interpretación de los derechos como bienes o valores públicos necesariamente contingentes, pero que apuntan a abstraerse de su contexto de origen, para que sean capaces de incluir por igual, de manera universal por definición, a todas las personas.

La perspectiva de las personas cuyo acceso a los derechos es de peor calidad en su disfrute y ejercicio es más relevante en términos epistémicos, no porque siempre les asista la razón en todas sus pretensiones, sino porque cuando éstas revisten la forma de derechos humanos ameritan una respuesta y justificación públicas de por qué no han sido cabalmente satisfechos. Es decir, trasladan la carga de la prueba y la argumentación al lado “cómodo” en la correlación de intereses y fuerzas.

Como se expresó en el epígrafe precedente, proponemos asumir que el catálogo de los derechos humanos que cada constitución consigna, es el producto de la voluntad plural de las personas y grupos de una comunidad política, y del particular modo en que dicha comunidad ha logrado articular sus acuerdos fundamentales. Cada derecho revelaría el propósito colectivo de asegurar por igual a todas las personas un específico bien o valor.

No obstante, por la forma general de las leyes, o sea, abstracción hecha de las circunstancias particulares, resulta sumamente complicado determinar si una norma es capaz *per se*, de pasar el test o examen de universalidad práctica, normativa, no meramente lógica. Porque puede ocurrir que dicho test sea reprobado sólo hasta el momento de verificarse sus efectos o consecuencias; es decir, *a posteriori*. Dicho de otro modo, puede ser que no haya nada en una norma que tenga un motivo o

intención discriminatorios,<sup>11</sup> ni tampoco suponga olvido o negligencia, pero que produzca un daño injustificado al momento de ser aplicada en una circunstancia distinta para la que fue concebida, y que no podía haber sido razonablemente prevista.<sup>12</sup> Lo anterior obedece a que las causas de la desigualdad entre los seres humanos son múltiples, sino es que infinitas. Razón por la cual resulta imposible su explicitación y domesticación completas por el derecho.

Para identificar cuáles desigualdades son relevantes en un sentido práctico o normativo, el enfoque de derechos humanos expuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha indicado que existe un deber de los Estados de “determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas” (PNUD, 2000: 89). Este deber se relaciona incluso con sus omisiones o lagunas. Para ello propone familiarizarse con el uso de indicadores estadísticos de derechos humanos que permitan visibilizar situaciones de desventaja inmerecidas. Los sesgos o patrones que indiquen brechas estructurales en perjuicio de determinados grupos reflejarían la falta de acceso igual de todos a los derechos, y con ello un déficit injusto de las instituciones públicas encargadas de garantizarlos. En México, una vez más, tratándose de personas, pueblos y comunidades indígenas, es fácil apreciar la desventaja relativa en que se encuentran en la gran mayoría de indicadores de desarrollo (PNUD–CDI, 2010).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en México ha retomado el término categorías sospechosas de discriminación para referirse también a colectivos que, como los pueblos indígenas, cabe presumir que estén en una situación estructural o sistemática de injusticia. Estos colectivos serían merecedores *a priori*, por tanto, de una atención especial favorable. Menores; mujeres; migrantes; o personas con discapacidad; personas con orientación o identidad de género no convencionales son, de acuerdo

<sup>11</sup> En este sentido tiene razón M. J. Añón al observar que “la intencionalidad no tiene relevancia alguna en la modulación de la discriminación” (2008: 30).

<sup>12</sup> En México, con relación a un caso de rectificación de acta de nacimiento para cambio del sexo de una persona, donde el Código Civil lo permitía pero ordenaba colocar una anotación marginal a las copias de dicha acta, que expresara dicha rectificación, la Suprema Corte en México determinó que, aunque la norma denunciada no era ella misma inconstitucional, sus consecuencias de facto sí lo eran, por discriminatorias. Al respecto, véase SCJN (2013b: 114–117).

con los protocolos publicados por la Corte, grupos en relación con los que se justifica una protección especial de sus derechos.

Las *categorías sospechosas* —conocidas también como rubros prohibidos de discriminación— hacen las veces de *focos rojos* para las autoridades, específicamente para quienes juzgan. Esto significa que se requerirá de un escrutinio estricto y una carga probatoria determinada para establecer la legitimidad o necesidad de una distinción, exclusión, restricción o preferencia (SCJN, 2013a: 56).

Algo que hemos dicho antes, pero conviene recordar, es que al hablar de la atención y del tratamiento desigual de determinados colectivos no nos pronunciamos por la existencia de derechos especiales de grupo. En este momento este debate se deja en suspenso.

La idea de derechos humanos útil a nuestro propósito es *universalista* por definición, lo que conduce a apreciarlos como atributos de todas las personas, sin discriminación. Sin embargo, reconocer esto no impide que en el diseño de las instituciones responsables de su respeto, protección, garantía y promoción puedan ser fijados criterios de ordenación y priorización. Porque a pesar de que se sostenga que los derechos humanos son triunfos frente de otros bienes utilitarios, como la riqueza material o la seguridad pública, por ejemplo, no es difícil imaginar que entre los mismos derechos lleguen a darse colisiones y conflictos.

Se puede dudar de que existan una atención y trato desiguales no discriminatorios. Sobre todo cuando los motivos del trato preferente hacia ciertos grupos pretenden apoyarse en circunstancias fortuitas, y por ende, moralmente irrelevantes: edad, raza o etnia, género, nacionalidad o condiciones de salud. Que las normas sean neutrales o ciegas a este tipo de criterios ha venido siendo considerado un principio fundamental del orden jurídico, que se asocia a la noción de imperio de la ley.

No obstante, es posible pensar que el significado *jurídico y político* del concepto de discriminación no sea equivalente a su definición lexicológica meramente descriptiva, en el que se connota simplemente la manera de distinguir, ordenar o clasificar entidades diversas. De acuerdo con Jesús Rodríguez Zepeda, el término discriminación implica una “conducta culturalmente fundada y socialmente extendida de desprecio contra una persona o grupo sobre la base de prejuicios o estigmas relacionados con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no)

dañar sus derechos y libertades fundamentales, así como su acceso a las oportunidades socialmente relevantes de su ambiente social” (Rodríguez Zepeda, 2011: 75-76). Éste es también el sentido que la Constitución mexicana establece:

Artículo 1. – (...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. [Énfasis añadido]

Si se tiene esto en cuenta, se podría argumentar la compatibilidad de una atención y trato especial y preferente hacia ciertas personas, *siempre que* no se atente contra la dignidad del resto de personas, porque no se las trate con menosprecio; *y siempre que*, además el propósito inmediato de la preferencia sea la protección o satisfacción de derechos humanos —es decir, no cabrían en principio otras metas públicas.

Ronald Dworkin ha defendido la justificación de las acciones afirmativas realizada por la Corte Suprema norteamericana, indicando que éstas no violan la garantía de “igual protección de las leyes” de la Décimo cuarta Enmienda de su Constitución. No niega Dworkin que el trato desigual sea una forma de discriminación en el sentido descriptivo de la expresión, ni tampoco niega que en ese trato desigual puedan sufrir menoscabo los derechos de las personas que no pertenecen a determinados colectivos. Su defensa consiste básicamente en el hecho de que la limitación o reducción de derechos que se padece como resultado de una acción afirmativa para favorecer derechos de otros, no tiene como motivo un prejuicio o estigma que connote desprecio del sujeto afectado ni una ofensa a su dignidad o la de su grupo. Podría decirse que aunque esa desventaja implique un agravio de facto, no constituye empero un insulto, injuria o ultraje. En sus palabras:

La cláusula de igual protección no resulta violada cuando algún grupo ha sido derrotado en una decisión importante de acuerdo a los méritos de su posición o a través de la política, sino cuando la derrota es un efecto de su especial vulnerabilidad al prejuicio, la hostilidad o los estereotipos y su consecuente

situación disminuida —su ciudadanía de segunda clase— en la comunidad política. La cláusula mencionada no garantiza a cada ciudadano que vaya a beneficiarse de igual modo con cada decisión política; sólo le garantiza que va a ser tratado como un igual —con igualdad de consideración y respeto— en el proceso político y las deliberaciones que producen dichas decisiones. (Dworkin, 2003: 451).

## La igualdad insaciable y la democracia

Giovanni Sartori ha expresado que la igualdad es un valor que destaca principalmente como un *ideal de protesta*. El profesor italiano estima que dicho ideal puede convertirse en insaciable y peligroso cuando se toma como ideal constructivo, que hace propuestas muy particulares acerca de los medios para lograr su satisfacción:

Mientras nos limitemos a considerar la igualdad como un ideal de protesta (en singular), la cuestión está clara. Pero en el momento en que comencemos a referirnos a una lista detallada de desigualdades —es decir, de aquellas igualdades que nos faltan—, descubrimos enseguida que cuanto más las detallamos más interminable se hace la lista. Esta es sin duda una de las razones por la que limitamos generalmente la lista a una serie reducida de “desigualdades injustas” y, correlativamente, de “igualdades justas”. (Sartori, 2007: 411).

Diversos autores han puesto en duda que exista una sola dimensión o ámbito para juzgar la igualdad y la justicia<sup>13</sup>. Entre ellos, a modo de ilustración, Nancy Fraser (2008) ha propuesto complementar la idea de la justicia como equidad de John Rawls, porque considera que se reduce a un único aspecto: la *redistribución* de bienes y riqueza. Para Fraser, al lado de la redistribución de bienes se debe añadir otras dos dimensiones distintas: *reconocimiento* identitario-cultural y *representación* política. Cada uno de estos criterios de justicia, reclaman objetos y respuestas institucionales diferentes. Una mujer pobre, indígena y migrante, con plena seguridad tendrá un difícil acceso a bienes y servicios, aunque sean públicos; será doblemente discriminada por su identidad sexual y étnica;

<sup>13</sup> Destacan a este respecto los trabajos de M. Walzer (1997) o J. Elster (1998).

y carecerá de voz y posibilidad de participación en las decisiones políticas.

Seguramente es dable imaginar otras dimensiones de la vida humana que merezcan una consideración especial: edad, estado de salud, preferencias sexuales —y no sólo identidad de género—, creencias religiosas, etc. Asimismo, se sabe que bienes de distinta naturaleza requieren criterios diversos de distribución; por ejemplo, el caso de la salud. O también considérese toda la discusión sobre el uso y explotación de los llamados bienes comunes, donde cada bien exige un trato particular para que los procedimientos de toma de decisiones puedan ser calificados como equitativos. (Ostrom, 2011).

La voracidad del ideal igualitario denunciada por Sartori se materializaría en el afán de erradicar cualquier expresión de desigualdad entre personas y grupos. No obstante, si John Rawls lleva razón, se podría estar de acuerdo en que no todas las desigualdades sean injustas, ni deban por tanto ser eliminadas. Algunas ventajas son merecidas y otras no; y lo mismo sucede con las desventajas y perjuicios.

La justicia como equidad de Rawls exige descartar básicamente las circunstancias fortuitas o accidentales al atribuir derechos y libertades. Esto significa que las personas no pueden padecer desventajas o peores posiciones relativas en torno a bienes públicos prioritarios por situaciones ajenas a su mérito y voluntad. Si género, raza, condición social, cultura, nacionalidad, fe religiosa, preferencia sexual, edad, entre otras, son causa de privación o menoscabo de derechos, entonces se puede asumir que se está ante una injusticia.

Rawls admite, empero, la legitimidad de brindar un trato preferente a personas que de hecho gozan de ventajas no merecidas, cuando con ello se consigan mayores beneficios para los miembros menos favorecidos de la sociedad. Como se puede apreciar, esta posibilidad, autorizada por el principio de diferencia, se apoya en una base pragmática, no moral: su propósito es servir de incentivo para la cooperación de aquellos a quienes quizás no les haga falta.

No cabe duda que el diseño de políticas públicas para el desarrollo económico y social exija atraerse la suma de esfuerzos y voluntades de todos los miembros de una sociedad, fuertes y débiles. Pero, a diferencia de Rawls, proponemos un cambio de perspectiva. No tanto para rechazar de plano una política de incentivos, sino para fijar órdenes de prioridad

en la toma de decisiones sobre derechos. En lugar de defender la validez de tratos desiguales a favor de personas o grupos que puedan gozar de ventajas relativas, aunque sea con el fin mediato de que beneficien a los peor posicionados; se prefiere privilegiar acciones que estén de manera específica y directa orientadas a ese fin. Es decir, aquéllas donde la atención y tratamiento ventajoso obre inmediatamente hacia el extremo débil o vulnerable de las relaciones sociales. La preferencia hacia ellos no deriva de su mayor importancia sino de su urgencia. Como vimos, ésta es la idea de Luis Villoro.

Genéricamente, Villoro propone que las libertades o derechos de las personas mejor posicionadas puedan ser limitados o restringidos, a favor de otras libertades o derechos también, pero específicamente de los de aquellas personas que son excluidas o están en desventaja. Las condiciones para que esta acción pueda ser justificada serían las siguientes:

1. La restricción no puede afectar a las libertades mínimas que requiere todo sujeto moral y son condiciones de la dignidad de la personas.
2. La reducción de las demás libertades puede efectuarse en la medida en que tenga por efecto que quienes carecen de las libertades mínimas accedan a ellas.
3. La reducción de las libertades sólo puede durar el lapso necesario para remediar la carencia de libertad de los excluidos. Ese lapso puede ser relativamente breve en situaciones excepcionales de emergencia, por ejemplo, por causa de guerra, hambruna o catástrofes naturales. En situaciones de penuria permanente, en cambio, podría durar hasta lograr un avance material en la mayoría de la población, suficiente para liberarla de su esclavitud a sus necesidades elementales y de su sujeción a una voluntad ajena. (Villoro, 2000: 125).

Un problema que salta pronto a la vista es que en abstracto resulta difícil determinar qué derechos puedan llegar a entrar en conflicto, o establecer una jerarquía que permita resolver esta cuestión de una vez y para siempre. Máxime si hemos optado por una idea de derechos humanos construida a partir de los valores de dignidad, libertad e igualdad; que tienen el carácter de universales, indivisibles e interdependientes. Una vez más, por definición, todos los derechos son para todas las personas

y —en la medida de lo posible— con el mismo nivel de garantía. En clave rawlsiana, esto tiene que ver con la posibilidad del acomodamiento de los derechos de cada persona de modo que sean compatibles con los mismos derechos que para el resto. Sartori ha expresado una perspectiva similar:

El problema de la igualdad no se soluciona *pars pro tota*, es decir proclamando una igualdad parcial como si fuere la Igualdad total; tampoco se solventa mediante la adición de tantas igualdades como sea preciso para conseguir que básicamente todos sean iguales en todos los aspectos. El problema de la igualdad es siempre establecer un sistema eficaz de compensaciones recíprocas entre las desigualdades, o sea, un sistema de fuerzas contrapuestas en el que cada desigualdad tienda a compensar otra desigualdad. Globalmente, por lo tanto, la igualdad resulta del juego de acciones y reacciones de un sistema de libertades-igualdades diseñado para compensar y neutralizar las disparidades entre sí. (Sartori, 2007: 435–436).

La primera parte de nuestra exposición consistió en estipular que los derechos humanos positivados en el bloque de constitucionalidad–convencionalidad, *todos*, eran igual de valiosos. En tal sentido, son estos derechos los que fijan las metas públicas deseables.

Sin embargo, aun teniendo noticia de esto, todavía se debe determinar cuáles son los medios y procedimientos adecuados para identificar qué desigualdades deben ser acomodadas o equilibradas, y para hacerles frente de manera efectiva.

Actualmente se habla de un enfoque de derechos humanos para las políticas públicas, que cubriría todas sus etapas: planeación, programación, implementación, evaluación. Es un propósito de dicho enfoque maximizar el nivel o grado de cumplimiento de los derechos —ha de entenderse que de todos— de acuerdo a los estándares internacionales, dentro de los que han de tomarse en cuenta los siguientes elementos: disponibilidad, accesibilidad, calidad, adaptabilidad y aceptabilidad.<sup>14</sup>

Como es dable imaginar, el enfoque en comento supone el uso de criterios económicos para el análisis de los derechos, y del modo en que habrán de ser “desempacados”. Además de lo anterior, se deberá fijar el núcleo mínimo de la obligación estatal, ordenar su progresividad y

---

<sup>14</sup> En México, este enfoque ha sido muy bien desarrollado por S. Serrano y D. Vázquez (2013).

consecuente prohibición de regresividad, así como probar el máximo uso de recursos disponibles.

Aquí se quiere sostener, empero, que el acomodamiento o equilibrio entre los derechos en los casos de conflictos manifiestos no debe ser de manera principal producto de una actividad meramente técnica o de naturaleza administrativa, aunque es importante que deba venir aconsejado por los expertos. Más bien, las decisiones al respecto han de ser políticas, en el sentido típico de reflejar los productos del juego democrático.

Un argumento que debe considerarse es el siguiente: el establecimiento de garantías institucionales para satisfacer cualquier derecho necesariamente conlleva costos, porque los derechos no son gratuitos. Lo anterior es verdad incluso tratándose de las libertades “negativas”, que se suele suponer reclaman simples abstenciones.

Entonces, si la garantía de los derechos y libertades fundamentales depende en un alto grado de nuestros impuestos, como han demostrado Stephen Holmes y Cass Sunstein (2011), se puede pensar que en contextos de escasez, en los que no quepa satisfacer de manera simultánea todos los derechos, la definición y ordenación de las prioridades públicas deba responder al juego entre mayorías y minorías. Un gobierno democrático se define bajo esta condición.

Con un sentido semejante, el Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. Equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados concluyó que para atacar los problemas de uso incorrecto y de discrecionalidad de recursos públicos dirigidos a satisfacer los derechos, en vez de poner todo el énfasis en la mejora de las capacidades técnicas de las burocracias, se debe fortalecer primero a los órganos representativos, por ser éstos los lugares donde se toman las decisiones presupuestales que inciden sobre los derechos. Debido a que dichos órganos suelen estar expuestos a los grupos de presión, es necesario que sus procedimientos reflejen en la mayor medida posible la voluntad mayoritaria. De otro modo, la política es capturada por las élites, sin reflejar una auténtica representación popular.

Esta idea es confirmada en el plano internacional por el *Informe de Oxfam* publicado en enero de 2014 titulado *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. Sin control adecuado de

los procesos de toma de decisiones las instituciones políticas se debilitan, y “sirven abrumadoramente a las élites económicas en detrimento de la ciudadanía de a pie”.

Por otro lado, con independencia de que las funciones ejecutivas pudieran ser realizadas con buena voluntad y amplia pericia técnica, no es claro cuál sería el principio normativo que pudiera autorizar que ciertas decisiones en materia de derechos básicos sean tomadas sin el concurso de las personas que serían afectadas por sus efectos o consecuencias. Cristina Lafont lo ha expresado llanamente:

En consecuencia, una respuesta a la pregunta de si existen expertos morales, parece todo lo que se necesita para responder a la pregunta de si deben gobernar. Pero esto es un non sequitur. Esta última cuestión, a diferencia de la anterior, no es sobre conocimientos, sino sobre la autorización para tomar decisiones. Incluso si alguien pudiera llegar a saber mejor que yo cuáles decisiones políticas constituyen mi propio interés, esto no quiere decir que cualquiera podría ser mejor que yo para dar mi propia autorización para actuar respecto de tales decisiones. Nadie puede dar mi autorización por mí (Lafont, 2011: 29).

Si un Estado constitucional y democrático decide apostarle a invertir en educación o salud, por ejemplo, no es un asunto cuyas consecuencias en el mediano y largo plazo sobre el conjunto de los derechos humanos pueda ser resuelta sencillamente. En todo caso, este es el punto que queremos destacar, no es una decisión que pueda tomarse a espaldas de la gente. Debe, por lo contrario, provenir de un procedimiento democrático incluyente y equitativo. Porque aunque se pueda hacer previsiones con un elevado nivel de precisión sobre los riesgos y costos involucrados en cualquier decisión política, como señala Lafont, quienes deben consentir en asumirlos son las propias personas que habrán de cargar con ellos.

Se podría concluir provisionalmente, por tanto, que el singular acomodamiento o equilibrio del sistema de derechos humanos en un Estado constitucional deba provenir del proceso democrático. Incluso en el nivel del catálogo de derechos de la Constitución, las mayorías, sobre calificadas en este caso, son las únicas con la autoridad legítima para determinarlo globalmente. Nada de esto, por supuesto, implica desconocer principios que la doctrina y documentos internacionales de derechos humanos han establecido como inderrotables; verbigracia la

progresividad y garantía de no retroceso. Pero más allá de que los mismos puedan cumplir una función declarativa de suma importancia, de facto su cumplimiento es algo que nadie puede asegurar.

De hecho, los ensayos históricos de buscar la igualación o equiparación de las personas en la mayoría de aspectos de sus vidas —el insaciable ideal igualitario, según Giovanni Sartori— desde un gobierno o administración verticales, sin un debido control de los procedimientos democráticos, tienden a traducirse en el endurecimiento de la política y en la supresión de muchas libertades.

Lo anterior, por supuesto, no pretende de ningún modo ser una objeción a los desarrollos del enfoque de políticas públicas con base en derechos humanos, mismos que se estiman necesarios y altamente positivos. De hecho, su ausencia constituía un grave déficit para la teoría de los derechos, que habían permanecido ajenos al contacto con otras disciplinas sociales, y renunciado a la pregunta por su eficacia práctica. Únicamente se pretende fijar una prevención genérica acerca de quién podría ser la autoridad legítima para establecer tratos desiguales o distintivos entre las personas afectando sus derechos humanos.

## Tribunales, imparcialidad y justo trato desigual

Puede resultar paradójico a primera vista, y tal vez ingenuo, que un texto que manifiesta defender los derechos de los grupos vulnerables o en desventaja confíe tanto al proceso democrático. Sobre todo si la democracia aparece explicada principalmente bajo el criterio de mayoría. El problema principal de este enfoque sería su falta de apreciación de que lo que normalmente torna vulnerable a un colectivo es su condición de minoría.

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto Giovanni Sartori, la noción de democracia en sociedades de grandes dimensiones como los estados nacionales, en contextos de pluralidad y alta diferenciación funcional, no puede ser meramente *etimológica*: “poder del pueblo”. Lo anterior porque no resulta una cuestión ociosa la identificación de *quiénes* integran dicho pueblo y de *cómo* se elabora su voluntad. Por esta razón

Sartori manifiesta que el significado contemporáneo de la democracia se ha desplazado hacia las técnicas de la democracia constitucional, que incluyen, por ejemplo, principio de mayoría relativa, procedimientos electorales equitativos, y formas de transmisión del poder mediante la representación. (Sartori, 2007b: 54).

Sartori observa que con la asimilación de la categoría “pueblo” a la de “mayoría”, la teoría de la democracia simplemente trató de brindar una definición *operativa* acerca de *quién* es el sujeto autorizado para tomar decisiones bajo esta forma de gobierno: en democracia los más deben mandar sobre los menos. No obstante, subraya los peligros de transformar el *criterio* de la mayoría en la *norma* o *regla de la mayoría absoluta*. El argumento es que cuando la democracia se asimila a la regla de la mayoría pura y simple, esa asimilación convierte un sector del *demos* en un no-*demos* (Ídem, 57).

En este sentido, Sartori se hace eco de las reflexiones de Hans Kelsen sobre la manera correcta de entender el principio de la mayoría. Este principio no valdría tanto por el mero hecho de que triunfe la voluntad del mayor número de personas, el “azar de la aritmética”, sino por hacer visible a su través la constitución de la comunidad política en dos grupos fundamentales.

Así resulta que de la tendencia a formar y a lograr una mayoría se deriva la consecuencia de constituirse dos grupos adversos que luchan por el poder, reduciendo las innumerables tendencias de disgregación y diferenciación dentro de la comunidad a una sola y cardinal contraposición. Estos dos grandes grupos pueden diferir más o menos en su fuerza numérica, pero no difieren en igual medida en su importancia política y potencia social. (Kelsen, 2005: 86).

Por lo tanto, incluso sin apelar a la noción de derechos y libertades fundamentales, o de colectivos vulnerables, la limitación a las mayorías es necesaria a la propia concepción de democracia, para mantener su dinamismo y fuerza. La oportunidad de las minorías de participar e influir en los mecanismos de toma de decisiones, y eventualmente de subvertir previos consensos mayoritarios, es condición *sine qua non* del procedimiento democrático. Sin esta posibilidad la democracia sería de una única elección. (Sartori, 2007b: 58).

Luigi Ferrajoli ha propuesto reelaborar la noción de soberanía popular que subyace al ideal democrático. Pero a diferencia de Sartori o Kelsen, significa el carácter *sustantivo* de los derechos fundamentales como “fragmentos de soberanía popular” (Ferrajoli, 2011: 14). Los derechos serían atributos de todas y cada una de las personas de las que el pueblo se compone, y equivaldrían a la suma de poderes y contrapoderes constitucionalmente establecidos.

De acuerdo con la perspectiva de Ferrajoli, la garantía de los derechos reconocidos por la Constitución corre a cargo principalmente de los tribunales, cuya función es de naturaleza contra-mayoritaria. A diferencia del órgano estatal que refleja por excelencia la voluntad popular, a saber, el parlamento o congreso, la legitimidad de la función jurisdiccional no proviene del consentimiento de la mayoría, sino del valor fundamental de la igualdad de todos en los derechos básicos y de que nadie sea excluido. En este sentido, el enfoque de Ferrajoli sobre los derechos, como encarnando las leyes de los más débiles, indicaría el camino más llano para defender a minorías en desventaja y grupos vulnerables.

172

Los jueces y tribunales, por el principio de imparcialidad que ha de regir sus decisiones, así como por los imperativos de motivación y fundamentación, estarían en mejor posición que los órganos mayoritarios para reconocer eventuales ataques y violaciones a los valores de igualdad, libertad y dignidad de las minorías en situaciones concretas. Porque la propia dinámica de los mecanismos de construcción de mayorías, la presión de grupos de interés y medios de comunicación, entre muchas otras situaciones, podrían conducir a invisibilizar u olvidar las pretensiones de quienes son menos numéricamente, o más débiles. En el seno del Estado constitucional, la principal tarea jurisdiccional sería lograr que nadie sea tratado de modo desigual o excluido *injustamente*, lo que significaría proporcionar una garantía universal de todos los derechos humanos.

Desde nuestro punto de vista, el problema en el enfoque de Ferrajoli surge al momento de determinar los alcances de la labor jurisdiccional frente al propósito de conseguir la igualdad material entre las personas y los grupos.

Antes se dijo, siguiendo a Sartori, que el éxito de realizar de facto el ideal igualitarista en cada aspecto de la vida de las personas, luce bastante improbable, aun presumiendo una administración experta y de buena voluntad. Del mismo modo, cabría plantear la pregunta de si los jueces están legitimados para juzgar acciones sin sujetarse a normas preexistentes, sino movidos por el propósito de equiparar mediante un cálculo de consecuencias y de impacto de sus sentencias, las condiciones de vida de las personas en sus tantas dimensiones. Con independencia de que esta tarea se estimara deseable, todavía se podría dudar de que su formación como profesionales del derecho les brinden las herramientas idóneas para satisfacerla cabalmente.

Por supuesto, la actividad de los jueces y tribunales puede servir de freno y contrapeso a las decisiones mayoritarias. Esta ha sido una misión del principio de división de poderes desde su origen. Sin embargo, no queda claro cómo los jueces podrían apreciar en lo global la actividad de legislar o administrar para promover los derechos humanos en determinados ámbitos en los que existen amplios márgenes de discrecionalidad. Por esta razón, quizás la labor principal que tengan sea la de operar como legisladores negativos, que verifiquen la calidad de las normas jurídicas y de las directrices de las políticas públicas, garantizando su universalidad lógica —igualdad a todos en su atribución—, y su universalidad práctica —que sean igualmente considerados todos los afectados por sus consecuencias.

El argumento que hemos venido desarrollando concibe los derechos humanos del bloque de constitucionalidad–convencionalidad; su armonización legal interna, y su “desempaque” en las políticas públicas, como dispuestos democráticamente.<sup>15</sup> La particular forma en que hayan sido acomodados o equilibrados todos los derechos entre sí, habrá dependido necesariamente del contexto y la lucha política. Pero recuérdese que, en cualquier caso, ese acomodamiento no puede resultar del todo arbitrario. El propio concepto de derechos humanos

---

<sup>15</sup> Juan Carlos Bayón ha observado que incluso si se piensa en los derechos humanos con ideas como el “coto vedado” o la “esfera de lo indecidible”, se tiene que reconocer que inevitablemente hubo una decisión política que los estableció: “el trazado de la ‘esfera de lo indecidible’ no es ni puede ser un asunto extra político, sino algo que, de un modo u otro, tiene que hacerse precisamente *a través de la política*” (2010: 306).

es intrínsecamente un mecanismo de contención, ya que éstos, por definición, pertenecen por igual a todas las personas y grupos. Bajo este enfoque, una constitución no puede de manera deliberada configurar un sistema excluyente, que no intente armonizar el conjunto de los derechos que reconoce.

Obviamente, la afirmación de que una constitución y sus desarrollos no puedan derivar un sistema excluyente de derechos es un postulado normativo, no empírico. De facto, las normas estatales, incluidas las relativas a los derechos humanos y sus garantías, suelen reflejar la fuerza relativa de los actores políticos, con sus intereses y valores. Asimismo, las normas sobre derechos pueden también conducir a resultados subóptimos debido a razones técnicas o de información incompleta.

Los tribunales pueden entonces contribuir a subvertir este tipo de situaciones, tomando partido por las personas y minorías desaventajadas. Uno podría interpretar la propuesta de John Hart Ely (1980), por el énfasis en los principios de representación y participación, en sentido de fortalecer la posición de dichas personas para la identificación adecuada de la voluntad popular que se halla plasmada en una Constitución.<sup>16</sup> Si los jueces supervisan en calidad de árbitros el proceso democrático es posible concebir a los tribunales como una instancia de la representación política y no, como se ha pretendido sostener, como un órgano alejado por completo de la deliberación y opinión públicas.

La idea que defendemos es que el control constitucional de las leyes, las directrices de política pública, y en general de las acciones de gobierno, moviliza en una instancia diferente el proceso democrático. Mediante mecanismos contradictorios, en los tribunales se exhiben y defienden las razones de las mayorías y minorías en torno a problemas concretos. Lo interesante es que tratándose de un proceso de naturaleza

<sup>16</sup> Owen Fiss sostiene un enfoque similar: “cuando el fallo [legislativo] es consecuencia de causas tales como la victimización de una minoría discreta e insular, no existe una manera clara de entender la función judicial. Aunque en esta situación la decisión legislativa pueda no merecer ninguna presunción de corrección —al menos en lo que afecta a ese grupo particular— se hace necesario determinar, como cuestión positiva, a qué tiene derecho la minoría en cuestión, sea por vía de derechos procesales o sustantivos [...] El juez lleva a cabo una búsqueda de lo que es verdadero, correcto o justo, sin convertirse en participante de los grupos de interés.” (Fiss, 2007: 29-30).

judicial y adversarial, cada parte actúa en defensa de ciertos intereses y compromisos que, de ser revalorados, afectarán inevitablemente los derechos de otros grupos.

Si entendemos por tanto el proceso democrático y el debate de los derechos dentro de un continuo, cabría confiar en que ciertos litigios constitucionales de gran impacto movilicen la opinión pública, y en que eventualmente lleguen a alterar la correlación de fuerzas políticas. La concepción de democracia deliberativa depende de la admisión de instancias imparciales —no mayoritarias en este nivel—<sup>17</sup> de revisión y perfeccionamiento de la voluntad popular.

Seyla Benhabib ha propuesto visualizar las discusiones sobre la constitución a partir de lo que llama las “iteraciones democráticas” y la “política jurisgenerativa”:

Por *iteraciones democráticas* entiendo procesos complejos de argumentación, deliberación e intercambio público a través de los cuales se cuestionan y contextualizan, invocan y revocan, afirman y posicionan reivindicaciones y principios de derechos universalistas, tanto en las instituciones legales y políticas, como en las asociaciones de la sociedad civil. Estos pueden darse en los cuerpos públicos “fuertes” de las legislaturas, el sistema judicial y el ejecutivo, así como en los entes públicos “débiles” de asociaciones de la sociedad civil y los medios. (Benhabib, 2005: 130).

Considerando lo antes dicho, si se pretende que las decisiones judiciales a favor de los derechos de las minorías en desventaja no estén reñidos con el principio democrático, los diversos procesos de control

---

<sup>17</sup> Algunos autores, como Jeremy Waldron (2005: 36), por ejemplo, rechazarían esta afirmación, toda vez que también los tribunales suelen tomar sus decisiones bajo el principio de mayoría de sus integrantes; señalando además que las frecuentes divisiones entre los jueces, tiende a reflejar similares divisiones en la sociedad. A pesar de ello, sin embargo, quiero enfatizar el hecho de que, a diferencia de las decisiones en asambleas, una sentencia tiene una pretensión de corrección material, que se manifiesta en los deberes irrestrictos de fundamentación y motivación públicas. En cambio, las decisiones de los órganos representativos son consideradas de suyo actos de voluntad, y, en este sentido limitado, inexpugnables por sus propios méritos. No sucede lo mismo con una sentencia, que apunta, de acuerdo con Luigi Ferrajoli (2011: 74), a una dimensión cognoscitiva: “Se trata de dos tipos de discrecionalidad profundamente distintos, que remiten a las dos fuentes de legitimación a su vez distintas y diferenciadas (...): la representación política para la legislación y la sujeción a la ley para la jurisdicción”.

constitucional han de ser interpretados reflejando los valores filosófico políticos, amén de jurídicos, que les sirven de base. Esto significa que los jueces deben manifestar un alto grado de respeto hacia las decisiones del legislador democrático, debido a la autoridad legítima que ostentan *a priori*. Por supuesto, esto no implica la in-derrotabilidad de una medida legislativa, pero sí que al pretender exceptuar o apartarse de su exacto cumplimiento, deba hacer explícitos sus argumentos o motivos. De lo que se trata es de leer la función jurisdiccional como coadyuvando o colaborando al perfeccionamiento de la democracia. Como señala Robert Alexy:

Un tribunal constitucional es aceptado como instancia de reflexión del proceso político, cuando los argumentos del tribunal encuentran un eco en la opinión pública y en las instituciones políticas, lo que conduce a reflexiones y discusiones, las cuales resultan en convicciones examinadas. Cuando este proceso de reflexión entre la opinión pública, el legislador y el tribunal se estabiliza en forma permanente, puede hablarse de una exitosa institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático (Alexy, 2000: 41).

176

En este cometido, la opción hermenéutica de privilegiar el punto de vista de quienes desempeñan el papel de víctimas o afectados por presuntas intervenciones ilegítimas en litigios sobre derechos humanos, conocido como *favor debilis*, pretende justificarse en una perspectiva democrática, tanto de modo práctico-moral como epistémico. En lo práctico, porque en la argumentación en sede judicial se brinda una nueva oportunidad de hacerse ver y oír a las minorías perdedoras, que de otra forma se convertirían en un no-*demos*. En lo epistémico, porque se supervisa la calidad del proceso de toma de decisiones, verificándose que el mismo no haya incluido motivos discriminatorios que atenten contra la dignidad de tales minorías, por ignorar o descalificar sus intereses.

Un problema práctico, empero, es determinar si en realidad todos aquellos que invocan una afectación a sus derechos humanos merecen en realidad este favor hermenéutico. En México, por ejemplo, el juicio de amparo ha sido principalmente invocado en materia tributaria o

impositiva.<sup>18</sup> Por lo tanto, de manera usual no es invocado por las personas y grupos desaventajados, sino por los mejor posicionados. El mismo es un juicio oneroso al que difícilmente puede acceder cualquier persona.

En un destacado texto Owen Fiss procuró aclarar el significado de la noción de grupos desaventajados precisamente en relación con la cláusula de igual protección contenida en la Constitución americana. En relación con los afroamericanos en los Estados Unidos expresó: “la actuación del poder judicial podría ser vista como una intervención destinada a amplificar la voz de la minoría sin poder; como una forma de rectificar la injusticia del proceso político” (Fiss, 1999: 142)<sup>19</sup>. Una de las claves según Fiss para la visibilización de dichos grupos sería sus limitaciones estructurales de poder político, derivadas de factores que podrían estar asociados a ser minorías numéricas, su nivel económico, o ser objeto de prejuicios de los demás. (Ídem, 143).

De aquí lo meritorio de la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de identificar algunas “categorías sospechosas de discriminación”: menores de edad; personas, pueblos y comunidades indígenas; mujeres; migrantes; personas con discapacidad; y personas con una orientación sexual o identidad de género no mayoritarias. En relación con estos colectivos, la Corte ha ordenado adoptar un especial escrutinio en la tutela de sus derechos. Los protocolos de actuación dirigidos a jueces y tribunales brindan claves interpretativas de derechos humanos universalmente reconocidos, cuando sus titulares pertenecen a alguna de estas categorías.

---

<sup>18</sup> Al respecto señala Christian Courtis: “Si uno analiza la actividad de la Suprema Corte mexicana en la materia, se encuentra con que, sorprendentemente, gran parte de los casos en los que el tribunal trata denuncias de violación de derechos fundamentales versan sobre temas de carácter impositivo. Se trata centralmente de causas en las que grandes contribuyentes impugnan constitucionalmente el ejercicio del poder fiscal del Estado. Así, un porcentaje que supera largamente la mitad del trabajo de la Suprema Corte referida en materia de amparo está dedicada a estas causas socialmente regresivas: litigantes de altos recursos y acceso a abogados de prestigio que objetan el cobro de impuestos por parte del Estado. Los resultados también llaman la atención: en este tema, la Suprema Corte ha sido notoriamente activista, estableciendo por vía judicial importantes restricciones al poder fiscal del Estado — restricciones que favorecen a los grandes contribuyentes”. Véase C. Courtis (2007: 62–63).

<sup>19</sup> Es destacable el interés de Fiss en la cuestión de las injusticias estructurales contra específicos grupos. Al respecto puede verse también su reflexión sobre los migrantes en O. Fiss (2008).

Sin embargo, aún queda mucho por hacer en materia de acceso a la justicia. Porque en relación con los grupos que se acaban de mencionar, a menudo no han desarrollado ni tienen garantizada la capacidad efectiva para ocurrir ante los tribunales y demandar la protección de sus derechos. Razón por la cual sus causas legítimas difícilmente pueden alcanzar una resonancia pública.

En las sociedades altamente estratificadas esta carencia o defecto en la visibilización de las pretensiones de los sujetos más débiles o en desventaja se expresa en formas graves de opresión de diverso signo, como las que fueran expuestas por Iris Marion Young (2000): explotación, marginación, carencia de poder, imperialismo cultural y violencia. De todas ellas su efecto más relevante en términos normativos es la privación de derechos humanos.

En virtud de ello, además de trabajar para eliminar los obstáculos materiales, como la falta de recursos económicos o formativos, vale la pena insistir en la adopción de una política más incluyente en materia de legitimación procesal para participar en procesos donde se reclamen derechos humanos; en especial de personas y grupos desaventajados. Tratándose de asuntos de interés general y naturaleza constitucional parece correcto que cualquier persona pueda demandar ante concretas afectaciones la protección judicial de personas que, por su situación de desventaja, casi nunca pueden acudir a los tribunales. Asimismo, han de admitirse figuras como el *amicus curiae* (“amigo del tribunal”) de modo que ciudadanos y asociaciones civiles sensibles a problemáticas específicas cuenten con la posibilidad de apoyar casos individuales o colectivos, a través de medidas como los litigios estratégicos de interés público.

Si se comprende de esta forma la dinámica de los derechos humanos en sede judicial, se puede eludir en gran medida la sospecha contra el calificativo “contra-mayoritario” que suele atribuirse a las decisiones de los jueces. La repercusión que algunos procesos llegaran a tener en la esfera de la opinión pública podría ser leída como otro momento de la discusión democrática, más sosegada y pausada; o como un amplificador de las voces de los más débiles. De ahí su carácter incluyente, asociado a la oportunidad de participar efectivamente en la construcción de decisiones que tienen impacto general.

Pero todavía más, según el trato y sanción eventual que decida otorgarse a los disidentes, objetores o desobedientes por dichos jueces, particularmente contra quienes los fuerzan a pronunciarse públicamente, se podría estar hablando incluso de brindar justas opciones de salida o de ruptura legítima del consenso prevaleciente. Por ejemplo, podrían hacerse admisibles excepciones a ciertos deberes y obligaciones de ley respecto de las personas o colectivos disidentes. En palabras de Roberto Gargarella al desarrollar el derecho a la protesta social, se ha de privilegiar la perspectiva del crítico: “hasta el último momento, nuestra preocupación debe ser la de mantener abiertos los canales de la discusión y el disenso”. (Gargarella, 2006: 144).

Incluso, a pesar de su apariencia paradójica, puede llegar a reconocerse un “derecho” a la desobediencia civil o la objeción de conciencia. Sobre estas formas de disenso social han reflexionado autores liberales y republicanos como John Rawls (1995) y Jürgen Habermas (2000), respectivamente. Al respecto, este último ha llegado a afirmar:

La justificación de la desobediencia civil se apoya además en una comprensión dinámica de la Constitución como un proyecto inacabado. (Habermas, 1998: 465).

179

De lo que se trata a final de cuentas es de visibilizar los desacuerdos y los problemas que, con toda seguridad, concitarán las normas, acciones de gobierno, políticas públicas, etc., a pesar de que vengan respaldadas por la mayoría, y gocen por tanto de una presunción de legitimidad *a priori*. Asimismo, de mantener viva y dinámica la esfera de la opinión y la discusión pública, sin que penda la amenaza de la violencia estatal sobre las minorías, sean estas numéricas o en razón de su vulnerabilidad y desventaja. De aquí que pueda hablarse de una relación saludable entre los derechos —como reductos de autonomía y autodeterminación individuales— y la democracia —como mecanismo de toma de decisiones legítimas para la agencia colectiva.

Tratándose de acciones afirmativas que tengan por objeto conceder especiales medios de garantía para disfrutar y ejercitar sus derechos fundamentales a los grupos en desventaja, es decir, de medidas prioritarias y preferentes que pueden llegar a afectar o postergar derechos del resto de

las personas, entendemos que han de ser dispuestas a través de normas autorizadas democráticamente. En todo caso, no se debe perder de vista que el significado de democracia en el Estado constitucional no se agota en la regla de mayoría. En un proceso continuo, aunque no exento de retrocesos, la deliberación democrática incluye ya nuestros aprendizajes sobre los derechos humanos. Alrededor de los derechos se ha construido una poderosa doctrina y jurisprudencia constitucional e internacional que los concibe como principios preferentes de decisión pública, como *triumfos*, en la feliz expresión de Ronald Dworkin.<sup>20</sup> Pero sobre todo, que los mira como los mejores criterios de especificación o concreción del valor de la igualdad material entre las personas. Porque el defecto en los instrumentos de garantía institucional para disfrutar y ejercer por parte de todos los mismos derechos en un grado satisfactorio indica con objetividad el nivel de injusticia de una sociedad.

## Bibliografía

180

- Alexy, R. (2000). “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático”. En *Derechos y libertades*, núm. 8, 21–41.
- Añón, M. J. (2008). *Igualdad, diferencias y desigualdades*. México: Fontamara.
- Bayón, J. C. (2010). “Democracia y derechos: problemas de fundamentación del Constitucionalismo”, en M. Carbonell y L. García Jaramillo (eds.), *El canon neoconstitucional*. Madrid: Trotta/UNAM, pp. 285–355.
- Benhabib, S. (2005). *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Barcelona: Gedisa.
- Cohen, G. A. (2001). “Justicia, incentivos y egoísmo”. En *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós, pp. 159–180.

<sup>20</sup> “Los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no se justifica suficientemente que se les imponga una pérdida o perjuicio” (Dorkin, 2002: 37).

- Courtis, C. (2007). “La legitimidad del Poder Judicial ante la ciudadanía”. En R. Vázquez (Comp.), *Corte, jueces y política*. México: Fontamara/Nexos, 51–67.
- Dworkin, R. (2002). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- (2003). “Discriminación positiva ¿es equitativa?” En *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*. Barcelona: Paidós, 449–469.
- Elster, J. (1998). *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*. Barcelona: Gedisa.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- (2011). *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia, T. 2. Teoría de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Fiss, O. (1999). “Grupos y Cláusula de Igual Protección”. En R. Gargarella (ed.), *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa, 136–167.
- (2007). “Las formas de la justicia”. En *El derecho como razón pública*. Madrid: Marcial Pons, 20–76.
- (2008). *Una comunidad de iguales. La protección constitucional de los nuevos ciudadanos*. México: Fontamara.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- Gargarella, R. (2006). “El derecho a la protesta social”. En *Derecho y humanidades* núm. 12, 141–151.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- (2000). “La desobediencia civil. Piedra de toque del Estado democrático de derecho”. En *Ensayos políticos*, Barcelona: Península, 51–71.
- (2007). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.
- Hart Ely, J. (1980). *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Holmes, S. y Sunstein, C. R (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Juárez, Mario Santiago. (2007). *Igualdad y acciones afirmativas*. México: UNAM.
- (2011). Santiago Juárez, M. (Coordinador): *Acciones afirmativas*. México: CONAPRED.

- Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*. México, Ediciones Coyoacán.
- Lafont, C. (2011). “¿Es coherente el ideal de la democracia deliberativa?”. En L. García Jaramillo (coord.), *La democracia deliberativa a debate*. Medellín: Universidad EAFIT, Medellín, 21–39.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, FCE.
- PNUD (2000). *Informe de desarrollo humano. Derechos humanos y desarrollo humano*. Madrid: Mundi–Prensa Libros.
- (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano. La libertad en el mundo diverso de hoy*. México: Ediciones Mundi–Prensa.
- PNUD–CDI (2010). *Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la igualdad de oportunidades*. México.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica Madrid.
- (1999). “Justicia como equidad”. En: *Justicia como equidad. Materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Tecnos.
- (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Rodríguez Zepeda, J. (2011), *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*, México: Tribunal del Poder Judicial de la Federación.
- Sartori, G. (2007a). “La igualdad”. En: *Teoría de la democracia T. 2. Los problemas clásicos*. Madrid: Alianza Editorial 410–443.
- (2007b). *Teoría de la democracia T. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- SCJN, (2013a), *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. México.
- Serrano, S. y V. Daniel (2013). *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. México: FLACSO.
- Villoro, L. (2000). “Sobre el principio de la injusticia: la exclusión”. En: *Isegoría*, núm. 22, 2000, pp. 103–142.
- Waldron, J. (2005). *Derecho y desacuerdos*, Madrid: Marcial Pons.
- Walzer, M. (1997). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México: FCE.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Ediciones Cátedra.

## Reconocimiento a pares evaluadores

La REVISTA PERSPECTIVAS INTERNACIONALES quiere agradecer el invaluable apoyo, compromiso y disposición de los pares evaluadores internos y externos que contribuyen con el sostenimiento de su calidad científica.

En este número participaron como evaluadores:

Julieta Capdevielle — Conicet – Argentina

Alejandro Sahuí — Conacyt – México

Jaime Espejel- Universidad autónoma del Estado de México – México

Raul Fernando Nuñez – Pontificia Universidad Javeriana Cali – Colombia

Mario Santiago Juárez – FLACSO – México

Graciela Ferras – Universidad de Buenos Aires – Argentina

Ricardo J. Laleff – Universidad de Buenos Aires – Argentina

Jorge Orellano – Universidad Simón Bolívar – Venezuela

Luciana Samamé – Universidad Nacional de Córdoba – Argentina

Carolina Rudas – Colombia

Benjamin Herrera Chavez – Pontificia Universidad Javeriana - Colombia

Laly Catalina Peralta Gonzáles – Universidad del Rosario - Colombia

Jose U. Mora Mora–Universidad Pontificia Universidad Javeriana Cali -Colombia

Danilo Torres Reina – Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano

Élodie Brun – Centro de Estudios Internacionales– El Colegio de México



Señores

**REVISTA PERSPECTIVAS INTERNACIONALES**

Pontificia Universidad Javeriana-Cali

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales

Departamento de Ciencias Jurídica y Política

Calle 18 No. 118-250 Av. Cañasgordas • A.A. No. 26239

• PBX 321 8200 •

Cali-Colombia

Cordial Saludo,

Mediante la presente certifico que el artículo titulado \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, puesto a consideración de manera independiente  
para la publicación del Volumen \_\_\_ No. \_\_\_ de la Revista Científica  
**PERSPECTIVAS INTERNACIONALES:**

**PRIMERO:** Constituye una obra ORIGINAL cuya autoría la detenta(n) el (los) signatario(s) de la presente. Por original se entiende que he (hemos) contribuido directamente al contenido intelectual del mencionado documento, por lo cual estoy (estamos) en condiciones de hacerme (hacernos) públicamente responsable (s) de él y acepto que mi (nuestro) nombre figure en la lista de autores.

**SEGUNDO:** Es un manuscrito INÉDITO, es decir no ha sido previamente publicado bajo ninguna modalidad en ninguna otra revista científica, nacional o extranjera, ni en ningún sitio o portal electrónico.

**TERCERO:** Desde el momento de recepción del artículo firmo (firmamos) CLAUSULA DE EXCLUSIVIDAD. Este trabajo no será enviado a otras revistas mientras no se decida por parte del comité editorial y editor su publicación, y termina en el momento en que dichas autoridades convengan en su NO aprobación.

**CUARTO:** No existen conflictos de intereses en relación al contenido, resultados o conclusiones del artículo. En otras palabras, no existe ningún compromiso u obligación de carácter financiero o económico con entidades estatales o de carácter privado, que puedan afectar de algún modo la publicación de este manuscrito.

En caso de existir declaro que:

---

---

---

---

---

**QUINTO:** Que en caso de ser publicado el artículo transfiero todos los derechos de autor a la Revista *Perspectivas Internacionales*, para que de forma exclusiva reproduzca, publique, edite, fije, comunique y transmita públicamente en cualquier forma o medio el artículo del que trata esta carta, así como su distribución física, electrónica para fines científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Sin el permiso expreso de la Revista no podrá reproducirse ninguno de los materiales publicados en la misma.

Esta carta ha sido leída y aprobada por la totalidad de los autores, el día \_\_\_\_ del mes \_\_\_\_ de \_\_\_\_, en la ciudad de \_\_\_\_\_, quienes firman a continuación:

186

**Autor principal:**

Nombre y Firma: \_\_\_\_\_

Cédula: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Correo Electrónico: \_\_\_\_\_

**Co-autor:**

Nombre y Firma: \_\_\_\_\_

Cédula: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Correo Electrónico: \_\_\_\_\_

**Co-autor:**

Nombre y Firma: \_\_\_\_\_

Cédula: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Correo Electrónico: \_\_\_\_\_

# Contenido

Revista Perspectivas Internacionales - Política Editorial .....	5
Análisis Estratégico-Espacial de la Implementación de la Política de Apertura Comercial de México <i>César Francisco Cárdenas Dávila</i> <i>José G. Vargas-Hernández</i> .....	15
Religión, ciudadanía y espacio público: un acercamiento socio- antropológico y teológico <i>Nicolás Panotto</i> .....	63
Including and excluding civil society in the truth-seeking efforts in Timor Leste <i>Johannes Langer</i> .....	89
El antifundacionalismo maquiaveliano: su potencia intempestiva en la filosofía política contemporánea <i>Víctor Guerrero Apraez</i> .....	115
Derechos humanos y grupos desaventajados en el marco del Estado constitucional <i>Alejandro Sahuí</i> .....	147

