

88
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA SOBERANIA EN EL MARCO DE LA
REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

JESUS FERNANDO TAPIA JARDON

ASESORA: PROFESORA ILEANA CID CAPETILLO



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Mientras existas
siempre habrá una estrella
que ilumine mi camino*

La soberanía en el marco de la reforma del Estado en México

Introducción	5
1. La reforma del Estado en México	10
1.1. Las modalidades del liberalismo y su connotación estatal	10
1.1.1 El liberalismo del <i>laissez-faire</i> y el Estado guardián	12
1.1.2 El liberalismo keynesiano y el Estado benefactor	14
1.1.3 El neoliberalismo y el Estado mínimo	15
1.2. El liberalismo social y la reforma del Estado en México	22
1.2.1. La crisis financiera de 1982	22
1.2.2 .El <i>corpus</i> ideológico del liberalismo social	24
1.2.3. Las reformas salinistas.	28
2. El concepto de soberanía	29
2.1. De la soberanía del rey a la soberanía de la nación	29
2.2. La idea de la soberanía en México	40
2.3. La soberanía y el Estado revolucionario	42
3. La redefinición del concepto de soberanía como consecuencia de la reforma del Estado	48
3.1. Principales cambios constitucionales originados por la reforma del Estado	48
3.1.1. Reformas económico-administrativas	49
3.1.2. Reformas político-sociales	54

3.2. Principales acciones de gobierno que afectan el concepto de soberanía del Estado revolucionario

59

Conclusiones

69

Bibliografía

La soberanía en el marco de la reforma del Estado en México

Introducción

Pocos conceptos políticos aparecen con tanta frecuencia en la vida pública de México como el de soberanía. Una simple revisión de los programas partidistas, del contenido de los informes de Gobierno o de muchas de las declaraciones políticas de funcionarios públicos nos permitiría verificarlo. De la misma manera, esta recurrencia en el discurso político nos permite detectarlo continuamente en forma de denuncias, declaraciones y manifiestos en pro de su defensa, provenientes de grupos de la sociedad civil; asimismo, escuchamos a los presidentes en turno declarar que sus gobiernos han fortalecido la soberanía de la nación, en tanto que los partidos de oposición los acusan de que ésta se ha debilitado.

¿Qué se entiende entonces por soberanía? ¿Cuál es el alcance del concepto cuando, por otro lado, escuchamos también hablar de cuestiones como soberanía económica y monetaria, soberanía alimentaria y de nuestros recursos naturales, o soberanía de la Nación y de los estados federados¹?

A pesar de que la Carta de las Naciones Unidas reconoce a sus miembros como Estados soberanos, en el discurso internacional se habla de que ciertas acciones disminuyen o fortalecen el carácter soberano de los Estados. ¿Es lícito hablar, entonces, en términos de graduaciones o porcentajes en el caso de la soberanía, o de lo

¹ Aún más, se habla de que "la transnacionalización del capital y la tecnología conllevan a menudo formas de intervención más sutiles y nuevos retos a la soberanía de los Estados", así como también "la internacionalización de los medios de comunicación de masas y su efecto casi instantáneo, desbordan también las fronteras tradicionales y son capaces de imponer o debilitar valores, actitudes y conceptos", Manuel Rodríguez Arriaga, "Soberanía, seguridad y desarrollo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 16, julio-septiembre de 1987, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, p. 14.

contrario, un estado es excluyente del otro, esto es, se es o no se es soberano?

Esta tesina tiene su origen en estos primeros cuestionamientos: precisar cuál es el contenido, alcance y aplicación del concepto de soberanía. Sin embargo, la idea original fue enriqueciéndose al observar, en el transcurso de la investigación, el desarrollo histórico que ha tenido el mismo. La idea se completó en virtud de las sorprendentes transformaciones que ha registrado nuestro país durante los últimos años y que -cada vez más analistas están de acuerdo- parece significar el fin de una época cuya característica principal es la transformación del Estado mexicano².

Según la opinión más aceptada en la Ciencia Política, el Estado-nación es una construcción histórica que aparece por primera vez en Europa en el siglo XVI. Fue hasta entonces -como lo señala Lorenzo Meyer- "cuando el ejercicio del poder político adquirió por primera vez una calidad nueva, caracterizada por una gran concentración del poder en manos del rey, la subordinación efectiva de los poderes locales y las corporaciones, la creación de una estructura burocrática compleja, una responsabilidad territorial bien delimitada, y el predominio creciente de una visión racional, científica, de la relación del hombre con la naturaleza"³.

Al mismo tiempo, el desarrollo del Estado-nación fue definiendo diferentes formas de organización políticas, económicas y sociales de los países en un determinado momento histórico, de tal manera que al modificarse el carácter y funciones del Estado se modificaban también tanto las formas de organización adoptadas, como los principios que guiaban las políticas de dichos países.

² Véase Luis Medina, *Hacia un nuevo Estado, México, 1920-1993*, México, FCE, 1994, véase principalmente su epílogo.

³ Lorenzo Meyer, "Estado, soberanía y nacionalismo", en varios autores, *Los compromisos con la Nación*, México, Plaza y Janés, 1996, p. 45.

En México, el carácter del Estado contemporáneo plasmado en la Constitución de 1917, fue producto de dos corrientes fuertemente arraigadas en nuestra historia. Por una parte, se nutre de los principales postulados de la tradición liberal decimonónica y, por la otra, incorpora la vertiente social característica de las grandes revoluciones sociales de principios de siglo, representada en nuestro país por el movimiento revolucionario de 1910. Esta doble orientación dio sentido durante más de 50 años a los principios de las políticas interior y exterior adoptados por los sucesivos gobiernos.

Sin embargo, a partir de 1982 y como resultado de las transformaciones registradas en el orden internacional, así como por el agotamiento del modelo de desarrollo seguido por nuestro país, comienza a perfilarse una serie de cambios que se verán acentuados con la llegada al poder del presidente Salinas de Gortari, en 1988, y que tiene como una de sus vertientes principales la redefinición del papel del Estado frente a la sociedad.

El nuevo modelo que fue adoptado en nuestro país, conocido como liberalismo social, tuvo como referencia teórica el neoliberalismo, cuyo eje central es el redimensionamiento del Estado, basado en la revisión de su participación en la economía, la reducción de sus funciones sociales, una mayor participación de la sociedad civil en la vida pública y la erosión de sus bases corporativas, entre otras.

Esta nueva concepción se ha expresado en una serie de modificaciones a la Constitución de 1917 y a algunas de sus leyes orgánicas, en aspectos que hasta entonces fueron los pilares sobre los que se sostuvo el Estado posrevolucionario. Uno de estos aspectos es, precisamente, la concepción de soberanía, el cual en nuestro país, por razones históricas, ha estado relacionado

directamente con el derecho a autodeterminarse libremente y a la plena potestad sobre sus recursos naturales.

Frente a la nueva configuración estatal, el presente trabajo se propone indagar los cambios que sufrió en la práctica el concepto de soberanía, durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, particularmente en lo que se refiere a las acciones de política exterior. Con este fin, el estudio comprende tres capítulos. El primero analiza el carácter de la reforma del Estado en México, para lo cual el primer apartado hace un breve recuento de las tres fases que ha presentado el desarrollo del liberalismo en Occidente, así como la forma de organización estatal que ha tenido en cada uno de ellos: el liberalismo *del laissez-faire* y el Estado guardián; el liberalismo keynesiano y el Estado benefactor, y el neoliberalismo y el Estado mínimo. Un segundo apartado describe las características particulares que adoptó el neoliberalismo en México, precisando los elementos más importantes de la agenda de la reforma del Estado.

En el segundo capítulo se lleva al cabo una revisión histórico-conceptual de la soberanía con el fin de identificar tanto el contenido original del concepto como sus implicaciones políticas; fundamentalmente, se revisa en este aspecto la doctrina política de Bodino, Hobbes, Rousseau y Sieyés; a la luz de estas reflexiones la segunda parte del capítulo infiere el significado que para el Estado mexicano tiene la soberanía, según lo plasmado en nuestra carta magna.

El tercer y último capítulo identifica los cambios que ha sufrido el concepto de soberanía a la luz de la reforma del Estado. Para ello, en un primer momento se hace un recuento de algunas de las acciones de gobierno que han afectado la anterior forma de organización estatal y que se legitiman en los cambios introducidos en la Constitución (relación Estado-iglesias, modificaciones al régimen de

propiedad de la tierra, etc.). Un segundo momento se dedica a una revisión de las principales acciones de política exterior durante el gobierno de Carlos Salinas, para tratar de ubicar, en su modalidad externa, las modificaciones que ha registrado el tradicional concepto de soberanía.

I La reforma del Estado en México

1.1 Las modalidades del liberalismo y su connotación estatal

Durante el siglo XVI se registra una serie de acontecimientos que, paulatinamente, transformará las bases económicas, políticas y filosóficas en las que se sustentaba la sociedad de la Edad Media. Entre los más significativos se encuentran los descubrimientos geográficos, la ruina de la economía feudal, el cisma de la Iglesia católica, la revolución científica, un alud de innovaciones técnicas que inciden en el incremento de la riqueza y de la población, la invención de la imprenta que universaliza la cultura, etcétera.

Para Harold Laski, estos acontecimientos fueron producto de "una nueva redefinición de las relaciones de producción entre los hombres"⁴, es decir que, en su ascenso, el capitalismo puso en contradicción las nuevas formas de producción con las instituciones y las ideas prevaletentes, desarrollando en el campo del pensamiento esquemas de justificación de las nuevas prácticas económicas. La doctrina que cumplirá esta función será el liberalismo.

Así, el liberalismo surge con la misión de transformar los hábitos y las costumbres de la sociedad a través de una idea central: la búsqueda de la riqueza por sí misma conduce necesariamente al bien social; aquél que con sus esfuerzos logra acumular riquezas se convierte por ese sólo hecho en un benefactor.

Si bien el liberalismo pugnó en un principio sólo por flexibilizar las viejas prácticas e instituciones (la usura, la existencia de los gremios, las alcabalas, etc.), que entorpecían los nuevos métodos capitalistas

⁴ Harold J. Laski, *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, Breviarios núm. 81, p. 18.

de generación de riqueza, poco a poco exigió su completa eliminación. Igual comportamiento siguió con la existencia del Estado; éste que hasta el siglo XVIII fue un instrumento eficaz del capitalismo, pasa a convertirse en su enemigo natural en virtud de que una administración gubernamental deficiente constituía un estorbo a la explotación plena de los recursos económicos.

De esta manera, el liberalismo se va enfilando hacia el principio del *laissez-faire*, que va a encontrar en Adam Smith uno de sus máximos expositores y cuya concepción filosófica se aborda adelante.

Los rasgos principales que caracterizan al liberalismo. que se consolida en Europa después de la independencia de Estados Unidos (1776) y la Revolución francesa (1789) son los siguientes:

- La protección de las libertades individuales y los derechos civiles. El liberalismo surge precisamente como enemigo de los privilegios conferidos a cualquier clase social por virtud del nacimiento o la fe religiosa. Se opone a toda pretensión de menoscabar la libertad de pensamiento.
- La necesidad de limitar la acción del Estado a principios constitucionales. Para ello, pugna por el establecimiento de un orden legal, la división y el equilibrio de poderes.
- La defensa del principio de las autonomías nacionales y la oposición al dominio político-económico de las iglesias.

1.1.1 El liberalismo del *laissez-faire* y el Estado guardián

El pensamiento político-económico de Adam Smith se basa en dos aspectos fundamentales: el primero de carácter ético-deísta y el segundo de carácter económico-político. El primero se apoya en una caracterización de la conducta humana, según la cual hay seis motivos que guían la actuación de toda persona: el amor a sí mismo, la simpatía, el deseo de ser libre, el sentido de la propiedad, el hábito de trabajo y la tendencia a permutar una cosa por otra⁵.

Apoyado en lo que podríamos llamar una concepción egoísta del ser humano⁶, Smith imagina un sistema de libertad natural, por el cual basta abandonar al hombre a su iniciativa para que al perseguir su propio interés promueva el de los demás. Nadie es más capaz que el propio interesado de discernir sobre lo que le conviene en cada caso. La suma de los intereses particulares de todos los miembros de la sociedad produce un orden natural, “una mano invisible” que hace que al procurar los ricos su propia conveniencia dividan con los pobres el producto de todos sus progresos: “así, sin proponérselo, sin saberlo, promueven el interés de la sociedad y proporcionan medios para la multiplicación de la especie”⁷.

El segundo aspecto, el de carácter económico-político, tiene que ver sustancialmente con el anterior. Es decir, este comportamiento armónico de las fuerzas que intervienen en la sociedad tiene una correspondencia en cuanto al comportamiento del mercado. El

⁵ Adam Smith, *Teoría de los sentimientos morales*, citado en René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, FCE 1993, p. 111

⁶ “Pero el hombre reclama en la mayor parte de las circunstancias la ayuda de sus semejantes y en vano puede esperarla sólo de su benevolencia. La conseguirá con mayor seguridad interesando en su favor el egoísmo de los otros y haciéndoles ver que es ventajoso para ellos hacer lo que les pide (...) No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sus sentimientos humanitarios sino su egoísmo.”, Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, México, FCE, 1987, p. 17.

⁷ A. Smith, *Teoría de los sentimientos morales*, parte cuarta, cap. 1, cit. en Gabriel Franco, “Estudio Preliminar”, *Investigación sobre...* Op. cit. p. XXVI.

mercado tiende a autorregularse y, por ende, a autorregular el comportamiento de los agentes que en él intervienen. Al respecto, señala Smith:

Así como la facultad de cambiar motiva la división del trabajo, la amplitud de esta división se halla limitada por la extensión de aquella facultad o, dicho en otras palabras, por la extensión del mercado⁸.

Bajo esta concepción, el mercado siempre tenderá a buscar el equilibrio entre la oferta y la demanda de acuerdo con el principio de que “toda oferta crea su propia demanda”. Al igualarse la cantidad que se producirá con el precio que el consumidor está dispuesto a pagar se logra el punto de equilibrio de mercado donde se igualan oferta y demanda. Así, el propio mercado es el encargado de regular la actividad de los agentes económicos, limitando o estimulando su crecimiento de acuerdo con los propios límites y tamaño del mismo, incentivando y desincentivando actividades y oportunidades de producción.

Para que el mercado pueda lograr esta armonía, al Estado (soberano lo denomina el economista escocés) sólo le corresponde realizar tres tipos de funciones: 1) defender al país de la agresión extranjera; 2) vigilar por la seguridad de sus ciudadanos, estableciendo una correcta administración de la justicia, y 3) llevar a cabo aquellas obras y establecimientos públicos que no interesan a los individuos por no ser redituables pero cuyo sentido social es necesario.

En esta concepción, la función del Estado queda limitada exclusivamente a ser vigilante de un orden público que garantice los

⁸ A. Smith, *Investigación.... Op. cit.*, cap. III, p. 20.

derechos individuales del ciudadano, es decir, básicamente sus derechos de libertad y propiedad.

1.1.2 El liberalismo keynesiano y el Estado benefactor

Este paradigma clásico del liberalismo prevaleció durante todo el siglo XIX hasta la gran crisis de los años treinta del siglo XX, cuando mostró su incapacidad para resolver los modernos conflictos sociales derivados, sobre todo, de una mayor importancia y participación de la clase obrera. De súbito, el liberalismo clásico se debilitó como ideología y fue remplazado por otros esquemas novedosos de pensamiento, principalmente por el keynesianismo.

Según René Villarreal, Keynes no cuestionaba la microeconomía clásica, ya que consideraba que los mecanismos del mercado no fracasan para resolver el problema de la asignación de recursos. El libre mercado y el interés individual constituyen el motor del capitalismo a nivel microeconómico, sin embargo, ambos elementos no garantizan el pleno empleo y la demanda efectiva indispensables para el funcionamiento capitalista⁹.

La crisis de los años treinta de este siglo se caracterizó¹⁰ por una insuficiencia de la demanda debido a que la primera guerra mundial generó un rápido desarrollo de la productividad que contrastó con una comprensión de la demanda y el consumo, lo que afectó la inversión neta. A partir de ahí, Keynes propone aumentar la propensión a consumir mediante una reactivación de la demanda global, función que toca realizar al Estado, el cual debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada en el aseguramiento de los niveles de inversión que conduzcan al pleno empleo.

⁹ René Villarreal, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, FCE, 1993, p. 115.

¹⁰ Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, México, Editorial Era, 1992, pp. 16-17.

Con Keynes, el Estado asume su nuevo papel de agente económico, que interviene para solucionar problemas derivados de los desequilibrios a corto plazo en los mercados, procurando el pleno empleo y suavizando las tendencias de los ciclos económicos.

Estas ideas, aunadas a las de posteriores economistas (Hansen, Samuelson, Modigliani, etc.) marcaron un alejamiento con respecto al viejo esquema del libre mercado y dieron origen al Estado benefactor, a cuya sombra se desarrolló una vasta infraestructura social y surgieron innumerables programas de asistencia social. La participación del Estado en la economía dio origen también al concepto de economía mixta.¹¹

Este nuevo papel del Estado en la economía es definido por Samuelson de la siguiente manera:

- Establecer el marco jurídico de la economía de mercado
- Determinar la política de estabilización macroeconómica
- Influir en la asignación de los recursos para influir en la eficiencia económica
- Establecer programas que influyan en la distribución del ingreso¹²

1.1.3 El neoliberalismo y el Estado mínimo

La modalidad keynesiana del liberalismo, basado en la figura del Estado benefactor, fue el paradigma predominante a partir de 1940 y hasta la década de los setenta. Entre sus méritos se encuentra el haber propiciado la recuperación de las economías capitalistas europeas, así como sentar las bases del moderno Estado social de derecho, es decir, el Estado democrático.

¹¹ René Villarreal, *op. cit.*, p. 117.

¹² Paul Samuelson y William D. Nordhaus, *Economía*, 13a. de México, McGraw Hill, 1993, p. 878, citado por R. Villarreal, *op. cit.*, p. 118.

Bajo su influjo, surgieron en la sociedad nuevas formas de organización alejadas de la concepción de libre mercado y que tendieron hacia un carácter monopólico: asociaciones empresariales y de productores agrícolas, poderosos sindicatos, etc., lo cual propició la necesidad de regular su desempeño mediante una multitud de leyes como la antimonopolios, de asociaciones y otras.

Como consecuencia de un dinámico crecimiento económico registrado durante la segunda posguerra, así como por la demanda de asistencia social, la urbanización y la explosión demográfica, se generó un nutrido crecimiento de los servicios públicos de los gobiernos (que incluía una oferta de bienes o insumos intermedios necesarios para la producción), así como una proliferación y diversificación de organismos para atenderlos. De igual forma, respondiendo a criterios de protección de la planta productiva y el empleo, los gobiernos absorbieron una multitud de empresas privadas quebradas, apartándose de lo que constituirían sus deberes públicos esenciales. El resultado, nos dice Omar Guerrero, fue:

una sobreexpansión de responsabilidades sociales y privadas carentes de verdadera significación de responsabilidad colectiva, que pronto repercutió en una ruptura generalizada de los procesos de control gubernamental interno, el estrechamiento del presupuesto, el ensanchamiento del déficit fiscal y la explosión de demandas sociales, para los cuales los mecanismos de respuesta gubernamental fueron ineficaces y reducidos. Altas dosis de ingobernabilidad, derivadas en crisis, caracterizaron a estos fenómenos.¹³

¹³ Omar Guerrero, "¿Qué papel deberá tener el Estado en la economía y en la atención de necesidades sociales, como seguridad pública, salud, vivienda y educación", en Antonio Argüelles y José Antonio Gómez Mandujano, *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 21.

Así, durante la década de los setenta se manifiestan diversos síntomas que comienzan a poner en entredicho la validez del enfoque keynesiano para lograr la estabilidad macroeconómica. Entre otros, la caída de los precios del petróleo en 1973, las crisis agrícolas y el desplome del sistema financiero internacional, mostraron la insuficiencia de este paradigma para resolver los problemas de inflación y estancamiento, descenso de la productividad y los desequilibrios externos¹⁴.

La irrupción de la crisis económica y los excesos de la participación del Estado en la sociedad provocaron que a partir de esos años comenzara a surgir en el plano teórico una crítica al Estado benefactor, basada en su supuesto desgaste como promotor del crecimiento, así como de haber alcanzado sus límites para resolver los problemas sociales de la desigualdad. Esta situación dio pie al surgimiento de una nueva corriente de pensamiento de corte conservador en cuanto vuelve los ojos a los principios de la economía clásica.¹⁵ Por ello, a este nuevo enfoque se le conoce como neoliberalismo.

Paradójicamente, la crítica al Estado omnipresente no sólo estuvo dirigida desde posiciones de derecha, como lo fue la vertiente monetarista que lo acusó, entre otras cosas, de manejar una política fiscal equivocada y de provocar la inflación¹⁶, sino también desde posiciones de centro y de izquierda. Esto es, las recién surgidas organizaciones que cubrían un amplio espectro de la sociedad (humanitarias, democráticas, feministas, ecologistas, etc.) pusieron

¹⁴ Villarreal, *op. cit.*, p. 121.

¹⁵ La ola conservadora se ve reflejada en todo el mundo con el ascenso al poder de partidos de corte conservador: Margaret Thatcher en Inglaterra en 1979, Ronald Reagan en Estados Unidos en 1980, Helmut Kohl en Alemania en 1982, Jacques Chirac como primer ministro francés en 1983, etcétera.

¹⁶ "A los ojos de los liberales la inflación está en el origen mismo del intervencionismo moderno, pues según un informe de Lord Harris, el alza de precios desde el siglo XIV a la fecha actual ha sido de 2930% y la décima parte de ella se registra de 1936 a la fecha.", en Roberto Rivas Sánchez "Desarrollo administrativo del Estado mexicano". *La reforma del Estado*, tomo II, marzo de 1992, col. Política y Administración, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., p. 106.

en tela de juicio “la centralización y el burocratismo que estatizaron el espacio público”.¹⁷

La irrupción del neoliberalismo se sitúa dentro de un contexto de profundas transformaciones a nivel mundial. En el plano político, se asiste al final del sistema internacional de la posguerra, remplazándose los conceptos tradicionales de poder y seguridad por los conceptos de interdependencia (global y regional) y bienestar.

En el plano económico, uno de los cambios estructurales más notables de la economía mundial es la globalización, cuyos componentes son la innovación tecnológica, la internacionalización de la producción, la creación de nuevas ventajas comparativas, el auge del sector servicios, la importancia del empleo calificado y la caída de los precios relativos de los productos primarios¹⁸. Estas modificaciones dejan atrás la suma de las economías nacionales para convertirse en una gran red de interrelaciones industriales, comerciales, financieras y tecnológicas con una dinámica propia. En consecuencia, se genera la internacionalización de la economía, o interdependencia.

Mijaíl Gorbachov, uno de los principales actores del cambio, ve de la siguiente manera la transformación del entonces orden económico internacional:

La economía mundial se convierte en organismo único a cuyo margen no puede desarrollarse ningún Estado, independientemente de su sistema social y nivel económico. Este hecho pone al orden del día la necesidad de elaborar un mecanismo conceptualmente nuevo de funcionamiento de la

¹⁷ *Op. cit.* p. 125.

¹⁸ Armando Kuri Gaytán, “La globalización, hacia un nuevo tipo de hegemonía”, en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 12, México, Bancomext, diciembre de 1992, p. 1172.

*economía mundial y reestructurar la división internacional del trabajo.*¹⁹

En esencia, el neoliberalismo marca un retorno a los principios de la economía clásica. Al igual que Smith, propugna la economía del lado de la oferta y se manifiesta por la existencia de un Estado mínimo.

Entre los diversos elementos que lo componen se encuentran:

a) La revisión del papel histórico del Estado en la economía

- La privatización. En el marco de una economía mixta, el Estado creó un sinnúmero de empresas que, al tener una orientación social y ser ajenas a la competencia económica, generan un clima de incertidumbre entre los agentes económicos, distorsionan el sistema de precios, representan una competencia desleal para las empresas privadas, generan despilfarros y producen bienes y servicios de costos elevados y deficiente calidad.

No sólo eso, al extender su participación en la sociedad el Estado se apartó de sus finalidades esenciales, con lo cual, y ante el escenario de fuerte crisis económica, desatendió las demandas de la población. Como solución a todo ello, el neoliberalismo plantea el repliegue de la actividad estatal en la economía, recuperando la empresa su papel tradicional como verdadero motor del crecimiento económico.

- La desregulación. Al ser la empresa la responsable del crecimiento económico, requiere ser apoyada con políticas que tiendan a incrementar sus beneficios y reducir sus costos; esto mediante la

¹⁹. "Discurso pronunciado por Mijail Gorbachov ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 7 de diciembre de 1988", en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial (Antología de principios y tesis)*, México, FCE, 1993, p. 84.

remoción de trabas legales (leyes, normas, requisitos, etc.) que inhiben la libre concurrencia de los particulares. Dicha medida repercute en una mayor competencia entre las empresas y permite que sea el mercado el que discipline sus precios y promueva una mejor selección de tecnología, transporte, envase, publicidad, etc., de manera más flexible y eficiente que el control público directo mediante trámites administrativos.

Al instrumentarse como mecanismos para reducir la intervención pública, la privatización y la desregulación contribuyen a fortalecer las finanzas públicas y consolidar la estabilidad macroeconómica. Con igual fin, la doctrina neoliberal propone una disminución de impuestos que estimule la actividad económica y logre, en realidad, un aumento de los ingresos fiscales²⁰.

- La apertura económica. En un contexto de globalización económica, cerrar las fronteras de un país equivale a perder la oportunidad de acceder a nuevos mercados, impedir la llegada de capitales externos para revitalizar la economía interna y aislarse de las innovaciones tecnológicas. Las tesis neoliberales prevén la eliminación del proteccionismo estatal permitiendo el libre flujo de capitales y mercancías, por tener éstos un impacto positivo en el incremento de la competitividad de la planta productiva y contribuir a disminuir las presiones inflacionarias.

²⁰ Para los neoliberales, la política fiscal adoptada bajo el enfoque keynesiano afectó considerablemente el consumo y la inversión; en su lugar, propuso la economía del lado de la oferta basada en la teoría de Laffer, según la cual "como los impuestos son una proporción del ingreso de las personas y las empresas, una tasa impositiva de cero genera ingresos fiscales de cero, pero una tasa del cien por ciento también genera cero ingresos fiscales, dado que nadie querría realizar alguna actividad económica si todo el ingreso de ésta va al gobierno". Desde esta perspectiva, cuando "la gente percibe que el impuesto es demasiado alto (...) pierde el interés de aumentar su esfuerzo y su ingreso, o encuentra forma de evadir impuestos, por lo cual los ingresos fiscales se reducen." R. Villarreal, *op. cit.*, p.127.

b) La redefinición de la capacidad de gestión del Estado

El redimensionamiento del aparato estatal permitirá una mayor eficiencia en las políticas públicas, reduciendo el costo de las decisiones, de manera que el gobierno use los recursos de forma más productiva.

En la agenda del neoliberalismo ocupa un lugar destacado la reducción o eliminación de las políticas distributivas del Estado para compensar las desigualdades, porque son calificadas de onerosas, ineficaces, improductivas y gravosas. Desde este punto de vista, el gasto social distorsiona la actividad económica al elevar los costos de los empleos a causa de las prestaciones sociales de ley; genera una burocracia excesiva sin ningún control de rendimiento, eficacia o productividad y cuyo costo repercute directamente en los contribuyentes. Por otro lado, las políticas de seguro de desempleo y de asistencia social provocan apatía entre la población, la cual puede seguir consumiendo sin trabajar.²¹

Los efectos y costos sociales del sistema son también dejados al "libre juego" del mercado porque éstos se solucionarán cuando el auge de los ricos se derrame hacia los pobres. No obstante, la filosofía neoliberal admite las desigualdades sociales como algo natural "debido a la prevalencia de los más capaces sobre los más débiles"²².

c) La crítica al carácter autoritario del Estado amplio.

El crecimiento excesivo del Estado se realizó a expensas de la sociedad, conculcándole derechos e iniciativas. El neoliberalismo pugna por el fortalecimiento de la sociedad a través de la

²¹ Villarreal, *op. cit.*, p. 129.

²² *Ibid.*, p. 126.

redefinición de los contornos de los ámbitos público y privado. Como la libertad individual es el factor principal para asegurar el bienestar social, su acción repercute en la búsqueda de la disolución de las instituciones corporativas, los privilegios gremiales y los monopolios estatales. Asimismo, este enfoque concibe a la democracia como condición indispensable de la sociedad libre²³, por lo que considerara que ésta se ve menguada con cualquier intervención estatal. Así, en la práctica los neoliberales supeditan la libertad política del ciudadano a su libertad económica.

Estos tres aspectos de la crítica al tamaño y tareas del Estado, tienen como soporte la idea de que un aparato estatal menos obeso puede enfrentar mejor y con mayor eficacia su situación económico-administrativa; puede avanzar en la corrección de su déficit fiscal y sanear sus finanzas, pero sobre todo que, contrariamente a una política estatista que dispersa los recursos de manera ineficiente, puede reorientar sus objetivos a favor de un Estado social. De igual forma, al abandonar la práctica intervencionista se reducen las estructuras políticas autoritarias.²⁴

1.2 El liberalismo social y la reforma del Estado en México

1.2.1 La crisis financiera de 1982

Si bien la llamada reforma del Estado en México es una estrategia de desarrollo adoptada por el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, su origen o al menos las bases de su justificación se encuentran durante el anterior sexenio. En efecto, al asumir la presidencia en diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado

²³ Ricardo Uvalle, "Nuevos derroteros de la razón del Estado", en *La reforma del Estado*, op. cit., p. 34.

²⁴ Carlos Sirvent, "De la reforma del Estado a la reforma del gobierno", en *Examen*, año 5, núm. 57, febrero de 1994, México, PRI, pp. 10-11.

adopta una serie de medidas de carácter ortodoxo²⁵ para enfrentar la grave situación de crisis que había sacudido a la economía nacional desde el segundo mes del año.²⁶

Con ello, se inicia una profunda transformación de la economía mexicana que va a transitar del viejo modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, mismo que desde la década de los cuarenta permitió al país altos índices de crecimiento, a un nuevo modelo caracterizado por la apertura de la economía,²⁷ el adelgazamiento del Estado a través de la desincorporación de empresas públicas no estratégicas²⁸ y la reducción de la estructura burocrática de la administración pública central, así como una reforma fiscal para incrementar los ingresos públicos.

²⁵ Contraria a las medidas de corte keynesiano que había adoptado la anterior administración de López Portillo (nacionalización del sistema bancario, control de cambios, etc.), la política económica adoptada por el presidente De La Madrid se enriquecerá con elementos de la llamada economía de la oferta o neoliberalismo.

²⁶ Dos factores de carácter externo fueron determinantes para el desajuste de la economía mexicana: la baja del precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés. En el primer caso, debido a que nuestro país no corrigió su política de crecimiento preponderantemente en la exportación de productos petroleros, sobre todo después de las primeras crisis energéticas de 1973 y 1974 que transformaron la estructura de oferta y demanda mundial de energéticos. En el segundo caso, a partir de 1979, y en toda la administración Reagan, el cambio de la política monetaria de Estados Unidos produjo un ascenso de las tasas de interés y del dólar, lo cual provocó que los bancos exigieran a los países deudores primas de riesgo sustanciales, así como periodos más cortos en el vencimiento de los préstamos, afectando a los países que, como México, habían fincado su crecimiento en un excesivo endeudamiento con el exterior, véase H. Guillén Romo, *op. cit.*, p. 113.

²⁷ El nuevo rumbo de la economía se expresa con la reapertura de las negociaciones, en 1985, para ingresar al GATT, esfuerzos que culminarán en 1987. A la par, se inicia el desmantelamiento unilateral de la estructura proteccionista de la economía mexicana, mediante la reducción de aranceles y cuotas de importación.

²⁸ La desincorporación de las empresas públicas marca un deslizamiento de las posturas tradicionales de los gobiernos revolucionarios en materia económica, de la defensa de un Estado interventor hacia tesis neoliberales; así, en las reformas constitucionales para afrontar la crisis, propuestas por Miguel de la Madrid en su toma de posesión, se reiteraba el derecho del Estado a "la rectoría del desarrollo nacional". Posteriormente, y de acuerdo con Luis F. Aguilar, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) siguió considerando que la empresa pública era instrumento necesario de la rectoría económica del Estado. Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ya se señalaba que para lograr una administración pública paraestatal eficiente se determinarían los lineamientos para la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas; así, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (Pronafice) señalaba "por primera vez" que un régimen de economía mixta implicaba "no un Estado más grande sino uno más fuerte y eficiente". En 1983 inicia el proceso de desincorporación que a partir de 1985 será acelerado por nuevos impactos agravantes de la crisis, véase Luis F. Aguilar, "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Barry B. Levine (comp.), *El desafío neoliberal*, Colombia, edit. Norma, pp. 197-199.

En febrero de 1985, luego de una nueva caída del precio internacional del petróleo y de un repunte de la inflación durante el último trimestre de 1984 (63%), el presidente Miguel de la Madrid acompañó el anuncio de una nueva restricción del gasto público con una "autocrítica del gobierno al tamaño del aparato estatal y, en el fondo, al patrón convencional de intervención económica mediante propiedad, gestión y subsidio público"²⁹. Por primera vez un presidente de la República iba en contra de la vieja interpretación del Estado propietario como figura representativa del Estado de la Revolución.

Con la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari estos dos elementos, la apertura económica y el adelgazamiento del aparato estatal, serán partes fundamentales de la reforma del Estado, la cual buscará su legitimidad en la historia política de nuestro país a través de la formulación de una nueva ideología: el liberalismo social.

1.2.2 El *corpus* ideológico del liberalismo social.

Para Juan Rebolledo, uno de los colaboradores más cercanos del presidente Salinas, el liberalismo social retoma de la tradición liberal decimonónica mexicana su carácter no individualista de rasgos claramente nacionalistas, así como una sensible preocupación por los problemas sociales de corte predominantemente rural. De la primera derivará una vigilancia permanente por la defensa de la nación y de la segunda "una justificación de la intervención estatal de carácter correctivo y promotor de condiciones de mayor justicia."³⁰

²⁹ Aguilar, *op. cit.*, p. 198.

³⁰ Juan Rebolledo Gout, *La Reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993, pp. 32-33. Rebolledo Gout fue en el inicio del sexenio coordinador de Asesores del jefe de la Oficina de la Presidencia de la República, José Córdova, y en la segunda parte del sexenio secretario particular del presidente Salinas.

En la tradición liberal encontrará también bases para las nuevas acciones que se pretenden. Con 100 años de diferencia la nueva clase política descubre el papel que jugó el liberalismo en “liberar a la nación de la inamovilidad, del aislamiento del mundo que se industrializaba (...) el rechazo de los monopolios (...), la propuesta federal tras las regiones y, sobre todo, la convicción nacional frente a la amenaza y las pretensiones extranjeras”.³¹

Asimismo, del movimiento revolucionario de 1910 recogerá la defensa de la soberanía, su propuesta de libertad “comprometidamente social”, así como el haber puesto “en manos del Estado la conducción del desarrollo y de los recursos de la nación”.³² Basado en estos dos episodios de la historia nacional, la nueva ideología se opondrá a lo que califica de “estatismo absorbente y el neoliberalismo posesivo”, buscando una síntesis entre ambas. Sin embargo, detrás de todo el andamiaje ideológico subsiste una crítica al tamaño y la eficiencia del Estado como prestador de servicios públicos, así como a su participación en la vida social.

Así, Salinas de Gortari observa que la responsabilidad de prestar los servicios y vigilar el ejercicio de las libertades públicas ha recaído históricamente en el aparato estatal, sin embargo, apunta que “aún en condiciones ideales de crecimiento y estabilidad económica, la capacidad de atención eficiente del Estado, respecto de lo que se demanda de él, estaría en entredicho. No sólo por la complejidad de la demanda y el crecimiento poco ordenado del aparato estatal, sino porque la concepción proveedora, exclusiva del Estado, es de suyo inhibitoria de las fuerzas organizadas de la sociedad.”³³

³¹ Carlos Salinas de Gortari, “El liberalismo social: nuestro camino”, discurso pronunciado en el LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 4 de marzo de 1992, p. 19.

³² Salinas, *ibid.*, p. 20.

³³ Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, en *Nexos*, núm. 148, abril de 1990, p. 28.

De acuerdo con esta lógica, apunta Salinas, el Estado crecientemente propietario "se volvió rápidamente incapaz (de atender sus responsabilidades sociales) ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento; ante una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva; ante la mayor calidad de bienes y servicios; ante la exigencia de más transparencia en las relaciones del Estado y la sociedad..."³⁴. En suma, este es un Estado que se erigió casi como el único actor de la sociedad.

Sin embargo, el liberalismo social se aparta del enfoque neoliberal al rechazar la concepción de un Estado con dimensiones y responsabilidades mínimas, ya que no toma en cuenta las particularidades y los problemas de la sociedad; juzga que un enfoque así se desatiende de la existencia de opulencias y miserias y pierde capacidad para regular y eliminar los abusos excesivos del mercado.

El nuevo Estado, el que vuelve a los "planteamientos originales de la Revolución mexicana", el que se apega al "espíritu original de la Constitución de 1917", es llamado por Salinas de Gortari como el Estado solidario. Al regular racionalmente la actividad económica, el Estado solidario impide la formación de monopolios, asegura la justicia y el crecimiento, alienta la iniciativa de la sociedad, orienta la atención y los recursos hacia la satisfacción de las necesidades básicas, respeta los derechos laborales y la autonomía de los sindicatos y protege el ambiente. Con el liberalismo social el Estado no es el único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales, pero tampoco es un Estado ausente.³⁵

³⁴ *Idem.*

³⁵ Carlos Salinas de Gortari, *El liberalismo social...*, op. cit., p. 21-22.

Como es natural, esta concepción del Estado da un nuevo contenido a sus obligaciones en materia de soberanía, justicia social, democracia y libertades.

Así, define un concepto de soberanía que, reconociendo la situación geográfica de México, permita una mayor diversificación de las relaciones económicas para ser más fuertes política y económicamente. Según el exmandatario, este nuevo contenido es ajeno a las pretensiones globalizadoras de un mundo sin fronteras ni naciones, enfoque que busca instaurar prácticas como la creación de órganos supranacionales con injerencia en los asuntos internos de los países, la organización de elecciones desde el exterior, la creación de fuerzas militares multinacionales, así como la formulación de sentencias y juicios externos sobre el comportamiento de los pueblos. Igualmente, rechaza la vieja idea de soberanía enmarcada en un mundo bipolar, porque considera que propicia el enfrentamiento y pone en riesgo al país.³⁶

Por su parte, la promoción de la justicia social es vista como una forma de alentar el crecimiento y la estabilidad; ésta es responsabilidad del Estado, quien tiene la responsabilidad de estimular la participación y la decisión de las personas y de las comunidades. El Estado no puede esperar a que el crecimiento económico resuelva por sí solo el problema de la justicia social, ni tampoco puede atenderla con políticas que generen inflación, déficit y excesos.³⁷

Por otro lado, si bien el liberalismo social reconoce el voto popular como un elemento fundamental de la democracia, también exige al Estado "respetar las libertades y promover la justicia social, ampliar las oportunidades de bienestar y fomentar la cohesión social".

³⁶ *Ibid.*, pp. 20-21

³⁷ *Ibid.* p. 22.

Básicamente, la definición de democracia contenida en el artículo tercero de nuestra Constitución. El Estado solidario rechaza la interpretación neoliberal de una participación aislada del individuo sin tomar en cuenta sus formas de organización y, en cambio, promueve la movilización y la participación.³⁸

El Estado solidario considera que su obligación no se agota en proteger las libertades formales del ciudadano, sino que su goce efectivo requiere de oportunidades y bases materiales justas³⁹.

1.2.3 Las reformas salinistas

Desde su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas de Gortari anunció tres “acuerdos nacionales” que serían ejes de su programa de gobierno: recuperación económica con estabilidad de precios, ampliación de la vida democrática y mejoramiento productivo del nivel de vida; dichos acuerdos giraban en torno al fortalecimiento de la soberanía nacional y la modernización del país, y se basaban en el principio de la reforma del Estado. Las acciones que dieron cuerpo a estas ideas las podemos dividir en reformas de tipo económico-administrativo y reformas de carácter político-social.

Entre las primeras se encuentran la apertura económica, la desincorporación de empresas públicas, la desregulación y la reforma administrativa. A su vez, las reformas político-sociales comprendían cambios político-electorales, la formulación de una política social y el impulso al federalismo. El desarrollo de estas acciones se detallará en el capítulo 3.

³⁸ *Ibid.* p. 23.

³⁹ *Ibid.* p. 22.

2. El concepto de soberanía

La historia de la soberanía es una de las más extraordinarias aventuras de la vida y del pensamiento del hombre y de los pueblos por conquistar su libertad y hacerse dueños de sus destinos

Mario de la Cueva

2.1 De la soberanía del rey a la soberanía de la nación

En su breve e interesante ensayo, *Introducción al pensamiento político*⁴⁰, Umberto Cerroni hace énfasis en la importancia que tiene para las ciencias sociales la interpretación histórica de los conceptos. De no proceder así, alerta el profesor de la Universidad de Turín, “gran parte del mundo ideal de la Antigüedad escaparía a nuestra comprensión y se nos revelaría como una gigantesca colección de errores mentales”.⁴¹ Para entender el significado actual que tiene en nuestro país el concepto de soberanía, es ineludible revisar las circunstancias históricas que le dieron lugar, así como su desarrollo y aplicación en las diversas épocas, para al final encontrar su significación actual contenida en nuestra Carta magna.

Existe consenso entre los tratadistas en señalar a Juan Bodino como el primero en concebir a la soberanía como un elemento distintivo del Estado. Si bien el pensamiento político anterior al teórico francés registra el uso del término soberano para denotar mando,

⁴⁰ Umberto Cerroni, *Introducción al pensamiento político*. México, Siglo XXI, 1994, 84 pp.

⁴¹ *Ibid.*, p. 9.

superioridad o dominio de uno con relación a otro⁴², e incluso aborda algunos de sus actuales aspectos, tales como el de independencia exterior o el del poder supremo que tenían algunos príncipes, nunca antes nadie los había integrado en un sólo concepto y menos aún le habían dado a éste el valor de ser un elemento constitutivo del Estado.⁴³

El concepto moderno de soberanía, más o menos como hoy lo conocemos, aparece ligado al surgimiento del Estado-nación, particularmente a partir de la lucha que libró el Estado francés por afirmar su existencia; tanto en el frente externo, en contra de la subordinación a la Iglesia católica y el Imperio romano, como en el frente interno, por lograr la unidad de los señoríos feudales bajo su poder absoluto.

A ello se debe que, como señala Jellinek, el mundo antiguo no hubiese conocido este concepto⁴⁴, e incluso Bodino está consciente de ello, pues apunta que antes de él “ningún juriconsulto ni filósofo político” se había ocupado de definirlo, “pese a que constituye el tema principal”.⁴⁵ En consecuencia, el filósofo francés inicia su obra capital definiendo al Estado a partir de su carácter soberano: es el “recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común con

⁴² Véase George Jellinek, *Teoría general del Estado*, México, Compañía Editorial Continental, 1958, cap. 14, p. 366. “Al final del siglo XIII —señala Jellinek— aparece por vez primera el principio de que el rey era *sovrainus* (subrayado en el original) de todo el reino sobre los barones, a quienes igualmente se les llamaba soberanos”; en el mismo sentido se explica la frase acuñada por Beaumanoirs, respecto de que “cada barón es soberano en su baronía”.

⁴³ *Ibid.*, p. 370

⁴⁴ Las ciudades-estado griegas conocieron el concepto de *autarquía*, entendido como la capacidad de existir independientemente de otra comunidad, pero no el de soberanía. La diferencia la explica Aristóteles al indicar que aquél concepto “sólo exige para el Estado ideal la independencia potencial y actual respecto del exterior, independencia que se funda tal vez no tanto en su naturaleza de poder supremo, cuanto en la situación que le es propia al Estado de ser en sí mismo suficiente para satisfacer todas sus necesidades”. Jellinek, *op. cit.*, p. 356. Más adelante, Jellinek apunta que “... faltaba al mundo antiguo lo que únicamente podía traer a la conciencia el concepto de la soberanía: la oposición del poder del Estado a otros poderes” (subrayado en el original), *ibid.*, p. 358.

⁴⁵ Juan Bodino, *Los seis libros de la República*, libro I, cap. 1, Madrid, Aguilar, 1973, p. 46.

poder soberano".⁴⁶ Y este poder soberano es definido como "absoluto y perpetuo".⁴⁷

Para Bodino, la soberanía es absoluta porque quien goza de este poder "no está de ningún modo sometido al imperio de otro",⁴⁸ pues "sólo está obligado a dar cuentas a Dios".⁴⁹ Un poder de esta naturaleza no puede, por lo tanto, estar sometido a la autoridad de la ley, porque ésta "no es otra cosa que el mandato del soberano que hace uso de su poder".⁵⁰

Visto de esta manera se entiende por qué a Bodino no le cabe duda de que quien tenga el poder soberano lo ha de gozar de por vida, porque si expirara, razona, no sería un poder soberano sino un poder delegado y entonces el soberano necesariamente tendría que ser otro.⁵¹

De esta primera reflexión de la soberanía podemos obtener algunos elementos que nos ayuden a comprender mejor tanto el significado original del concepto como su evolución posterior.

1. En primer lugar, es necesario tener presente el carácter utilitario que tiene para el Estado la afirmación de la soberanía, la cual es vista por Bodino como un instrumento (ubicado en el plano de la justificación filosófica) para afirmar tanto el supremo poder unitario del Estado sobre los señoríos feudales, como su independencia frente a cualquier otra forma de poder externo, fuera espiritual, imperial o de otros estados.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 11. En realidad, Bodino no utiliza el término Estado sino el de República (res-pública), que por la época en que aparece su libro (1576) comienza a ser utilizado ampliamente denotando el carácter de aquellas comunidades que no reconocen a ningún servidor, véase Jellinek, *op. cit.*, p. 363.

⁴⁷ Bodino, *op. cit.*, cap. VIII, p. 46.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 52.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 61.

⁵¹ *Ibid.*, p. 49.

2. Se desprende de la nueva doctrina de la soberanía un doble ámbito de interpretación: uno de carácter interno, referido a la naturaleza del poder del Estado, es decir, a su carácter omnipotente dentro de sus dominios, y otro externo, que hace alusión a la absoluta y total independencia frente a otros poderes del exterior.⁵²

3. A pesar de ser calificado como absoluto en una primera aproximación, el poder del soberano de ninguna manera es visto por Bodino como ilimitado, éste si bien goza de múltiples atributos⁵³ que le confiere la facultad de emitir leyes a sus súbditos sin estar obligado por las mismas, se encuentra, sin embargo, restringido tanto por la ley de Dios y la naturaleza, como por algunas convenciones:

*Si decimos que tiene poder absoluto quien no está sujeto a las leyes, no se hallará en el mundo príncipe soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sujetos a la ley de Dios y de la naturaleza y a ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos*⁵⁴.

4. Si bien en toda la primera parte de su reflexión Bodino se refiere a la soberanía como algo abstracto, es decir, como un adjetivo que puede referirse al poder de un monarca, al de todo el pueblo o al que disfruta una sola parte del pueblo, según sea quien la ostente, una vez depositada la soberanía en alguna de estas instancias se

⁵² Ni siquiera la celebración de tratados internacionales menoscaba la voluntad del príncipe ante otros Estados, pues a pesar de que Bodino reconoce limitaciones legales al poder absoluto del príncipe, los tratados, convenciones internacionales y, en general, el derecho de gentes sólo son obligatorios cuando han sido celebrados por él mismo; no los son, en cambio, cuando la obligación ha sido contraída por otros soberanos predecesores o cuando lo convenido es injusto. "...el príncipe no está más obligado al derecho de gentes que a sus propios edictos, y si el derecho de gentes es injusto, el príncipe puede, mediante sus edictos, derogarlo en su reino y prohibir a los súbditos su uso", *Ibid.*, p. 64.

⁵³ Entre los principales están: emitir leyes a sus súbditos sin su consentimiento, y estar exento de ellas; declarar la guerra o negociar la paz; instituir los oficiales principales, el derecho de actuar como tribunal de última instancia, así como de amonestar y fijar la medida y los pesos, conceder gracia a los condenados, así como decretar contribuciones o impuestos o de eximir de ellos a algunos. *Ibid.* pp.57-72.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 51. Más adelante en la pág. 53 se señala: "...el poder absoluto de los príncipes no se extiende, en modo alguno, a las leyes de Dios y de la naturaleza".

personifica, adquiere un sujeto o titular. Esto es importante tenerlo presente debido a que diversas interpretaciones posteriores niegan que la titularidad de la soberanía resida en alguna persona, es decir, en palabras de Heller, han despersonalizado el concepto.

5. La soberanía, tal y como fue definida en un primer momento, tiene un carácter negativo, es decir, básicamente defensivo, sin que haga alusión a la naturaleza misma del poder del Estado .

6. El carácter de las luchas llevadas a cabo por el Estado para afirmar su condición, así como el contenido de la primera reflexión teórica, nos permite estar de acuerdo más con la afirmación de Jellinek⁵⁵ en el sentido de que el concepto de “la soberanía es, en su origen histórico, una concepción de índole política, que sólo más tarde se ha condensado en una de índole jurídica”, que con Heller, quien afirma que “sólo una profunda incomprensión de la doctrina de Bodino explica se le haya imputado la idea de que la soberanía del Estado es una pura cuestión de hecho, así como que no le hubiera dado el fundamento científico (...) Bodino reconoció que el problema de la soberanía es el problema normativo fundamental, pues es el que expresa la relación entre norma e individualidad”⁵⁶

Una generación más tarde, Thomas Hobbes al interpretar la soberanía como “el alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero”⁵⁷ del Estado, cambia el contenido negativo del concepto que denotaba un carácter defensivo y unificador por un contenido positivo derivado del poder del Estado⁵⁸.

⁵⁵ Jellinek, *op. cit.*, p. 355.

⁵⁶ Hermann Heller, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho individual*, México, FCE-UNAM, 1995, pp.81-82

⁵⁷ Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, México, FCE, 1987, p. 3.

⁵⁸ Véase Jellinek, *op. cit.*, p. 379.

Según el modelo metafórico de Hobbes, el Estado es un hombre artificial surgido de la voluntad de la mayoría de los individuos, quienes conscientemente en transferir a una persona o asamblea tanto su fuerza física como sus bienes, con el fin de instaurar un poder común capaz de asegurar la paz interior y la defensa contra la invasión extranjera.⁵⁹ El titular de esa persona -refiere el pensador inglés- se denomina soberano “y se dice que tiene poder soberano”.

Tenemos, entonces, que de la naturaleza misma del pacto de unión se deriva la soberanía, o “alma del Estado”, la cual tiene las siguientes características: irrevocable, absoluto e indivisible. Estos tres atributos son, según Norberto Bobbio, “las tres marcas de la doctrina hobbesiana del Estado”⁶⁰ y sólo su cabal cumplimiento hace posible el logro de los fines para los cuales fue constituido.

La soberanía es irrevocable porque una vez que todos los súbditos han acordado transferir su poder y riquezas a un tercero, mediante un pacto de unión, ya no pueden dar por concluido el contrato. De donde se desprende que el titular del poder soberano goza de él de por vida. El contrato no puede concluirse en virtud de que no es producto de un pacto entre súbditos y soberanos: se trata de un pacto realizado “de uno a otro” y no del soberano con cada uno de ellos, por lo que para darlo por terminado no basta con que la mayoría así lo decida, sino que se requiere el consentimiento de todos, incluido el propio soberano. Tampoco es lícito para los súbditos cambiar la forma de gobierno⁶¹.

⁵⁹ Hobbes, *op. cit.*, p. 141. En palabras de Hobbes, el Estado es “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”.

⁶⁰ Norberto Bobbio, *Thomas Hobbes*, México, FCE, 1995, p.52.

⁶¹ Hobbes, *op. cit.*, pp. 142-143 En esta apreciación de Bobbio podemos seguir confirmando la tesis expuesta anteriormente en el sentido de que la soberanía es, ante todo, un concepto político. *Cfr.* p. 5.

Como puede notarse, con Hobbes también surge el carácter instrumental del concepto, un elemento valioso adaptado a la época y a las necesidades del príncipe para garantizar la legitimidad de su poder y con ello un reinado perpetuo.

Como en Bodino, la soberanía para Hobbes también es absoluta pero a diferencia de aquél, la nueva doctrina no reconocerá límite alguno al poder del Estado. Al efectuarse el pacto de unión, el soberano recibe todo el poder y los derechos que antes correspondían a cada súbdito, quien sólo conserva el derecho a la vida⁶². Si alguien limitase el poder del príncipe ése sería realmente el soberano; por eso el soberano tiene el poder de dictar las normas sin estar obligado a su observancia,⁶³ y sólo el cuenta con la fuerza para defenderlo.

El carácter absolutista del príncipe de Hobbes se refleja también en el hecho de que cualquier cosa que haga el soberano no puede constituir injuria para ninguno de sus súbditos, puesto que cada súbdito es autor de los actos y juicios del soberano⁶⁴. Tampoco puede ser acusado por injusticia de sus actos; es el único legislador y juez supremo de las controversias; tiene el derecho de hacer la guerra y la paz cuando lo considere conveniente, a él y sólo a él compete elegir magistrados, consejeros, jefes y todos los demás funcionarios y ministros, así como determinar recompensas y castigos, honores y dignidades.

El tercer elemento de la doctrina de la soberanía de Hobbes es su carácter indivisible. Cuando Hobbes define al Estado, se refiere a él como *una persona* que bien podía ser un hombre o una asamblea;

⁶² En palabras de Bobbio: "Hobbes ha hecho del pacto único de unión un contrato de sociedad con respecto a los sujetos y de sumisión en cuanto al contenido", en virtud de que el ciudadano adquiere la obligación de obedecer todo aquello que ordene el príncipe. *Op. cit.*, p.51.

⁶³ En *De cive*, Hobbes refiere que el soberano de ninguna manera puede estar obligado por el derecho positivo, pues "quien se obliga a sí mismo se podría entregar a su propio arbitrio", cit. por N. Bobbio, *op. cit.*, p. 36.

⁶⁴ Hobbes, *op. cit.*, p.145.

con ello buscaba eliminar riesgos para la disolución del Estado pues si bien el soberano podría desprenderse de todos sus derechos y conservar únicamente aquel que le dio origen, esto es, el de proteger a sus súbditos, la naturaleza de este derecho es tal que para poderlo hacer realmente efectivo requiere de las demás atribuciones.⁶⁵

El carácter preponderantemente defensivo que caracterizó al concepto de soberanía de Bodino, pasa a ser, en la teoría de Rousseau, un elemento implícito o secundario. Ahora, su valor principal radicará en ser el definidor de la naturaleza y fin del Estado, que si bien ya se anunciaba con Hobbes no es sino con el filósofo ginebrino que adquiere a plenitud esta característica.

A diferencia de sus predecesores, el Estado rusioniano no tiene ya como titular a una persona o una asamblea -como lo señala Hobbes- sino a todo el pueblo, conformado por ciudadanos libres e iguales que han convenido en formar un cuerpo político mediante un pacto de tal naturaleza que protegiéndoles su persona y sus bienes les permite seguir siendo tan libre como antes.⁶⁶ La característica fundamental de la teoría rusioniana es que por primera vez en la historia del pensamiento político, el pacto fundacional no presupone sumisión de los contratantes con el soberano:⁶⁷ en concordancia con las teorías en boga de la soberanía popular, Rousseau reconoce al pueblo como el único titular de la soberanía, el cual concede el ejercicio de este poder al príncipe que queda sujeto al control popular y por lo tanto puede ser destituido.

Así, de la unión de todos los miembros de la comunidad, surge la voluntad general, cuyo ejercicio es llamado por el filósofo ginebrino

⁶⁵ Así, si el soberano se desprende del poder militar, será en vano que retenga la facultad de juzgar; o si se desprende del poder de acuñar monedas, el poder militar es inútil, y así en todos los casos. *Ibid.*, p. 148.

⁶⁶ Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato Social*, México, Edit. Porrúa, 1992, p. 9.

⁶⁷ *Cfr.*, Bobbio, *op. cit.*, p. y José F. Fernández Santillán, *Hobbes y Rousseau, entre la autocracia y la democracia*, México, FCE, 1992, p. 90.

soberanía y tiene los siguientes atributos: es absoluta, inalienable, indivisible e infalible⁶⁸.

El carácter de absoluto se deriva de la sesión que hace cada individuo de su poder, bienes y libertad a la comunidad dirigida por la voluntad general. De esta manera, el cuerpo político se constituye en el poder supremo que no reconoce otro poder sobre él: "Así como la naturaleza ha dado al hombre un poder absoluto sobre todos sus miembros, el pacto social da al cuerpo político un poder absoluto sobre todos los suyos"⁶⁹. Este poder soberano, que es el pueblo constituido, es el único que tiene la facultad de dictar leyes, porque éstas son "actos que emanan de la voluntad general"⁷⁰.

Sin embargo, a pesar de que el poder soberano es ilimitado "no puede traspasar los límites de las convenciones generales"; puede disponer de las personas y sus bienes pero siempre y cuando su uso sea "de trascendencia e importancia para la comunidad";⁷¹ pero aun así, el soberano es el único que juzga esta necesidad.

De la misma manera, si se dice que el pacto político constituye la voluntad general, en cuanto en ella se reúne y expresa la voluntad de todos los miembros de la comunidad con el objetivo de lograr el bien común, entonces no puede entenderse que esta voluntad general pueda estar subordinada a otra voluntad.

La soberanía es inalienable, porque así como Rousseau rechaza que los individuos puedan enajenar su propia libertad y quedar

⁶⁸ Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 90.

⁶⁹ Rousseau, *op. cit.*, p. libro II, cap. IV, p. 16.

⁷⁰ Como se puede apreciar, Rousseau diferencia claramente entre soberanía y actos de soberanía; así mientras que para Bodino y Hobbes la facultad de declarar la guerra o fijar impuestos constituía la soberanía, para Rousseau sólo son emanaciones de ellas: "ninguna de ella es una ley sino una aplicación de la ley, un acto particular que determina la misma", *ibid.*, p. 15.

⁷¹ *Ibid.*, libro II, cap. IV, p. 17.

sometidos a otra persona,⁷² así tampoco puede el cuerpo político someterse a otros: "...el soberano que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite pero no la voluntad"⁷³. Así, el gobierno surge de un acto soberano, por lo cual no puede ser el detentador del poder sino únicamente su brazo ejecutivo; su opinión no puede contravenir al de la voluntad general porque aquél sólo es instrumento de ésta.⁷⁴ En este sentido, y siguiendo el razonamiento de Fernández Santillán, el filósofo ginebrino reconoce como único gobierno legítimo al gobierno republicano, porque al ser el que se rige por leyes es el único que asegura que el interés público gobierne.⁷⁵

La soberanía es indivisible por la misma razón por la que es inalienable: porque el conjunto de individuos se ha reunido para formar un solo cuerpo político que tiene una sola voluntad general, y que representa la unidad del poder soberano. Dicese que la soberanía es indivisible porque es en sí el ejercicio de la voluntad general: "la voluntad es general o no lo es". El conjunto de individuos ha formado un solo cuerpo político que se expresa a través de una sola voluntad general

Como producto de las ideas generadas por la Revolución francesa, paralelamente a la de soberanía popular se desarrolla la tesis de que si bien la soberanía radica en el pueblo lo hace "no como unidad naturalmente considerada, carente de pasado y tradición, sino como un cuerpo estable llamado nación".⁷⁶ El autor de esta tesis es el abate Emmanuel de Sieyès, cuya aportación teórica vino a salvar la aparente contradicción surgida entre la idea rousoniana de la

⁷² "Si (...) el pueblo promete simplemente obedecer, pierde su condición de tal y se disuelve por el mismo acto: desde el instante en que tiene un dueño, desaparece el soberano y queda destruido el cuerpo político".

Ibid., libro II, cap. I, p. 14.

⁷³ *Ibid.*, libro II, cap. I, p. 14.

⁷⁴ Fernández Santillán, *op. cit.*, p. 94.

⁷⁵ *Ibid.*, libro II, cap. VI, p. 21.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, comentario al art. 39, México, serie Textos Jurídicos, 1985, p. 168.

indivisibilidad de la soberanía y la teoría de la división de poderes de Montesquieu. Al trasladar la titularidad de la soberanía, del rey a la nación, Sieyès logra conservar en ésta la unidad originaria del poder, quien delega parte de su potestad en las diversas autoridades que constituye.

De esta manera, la división de poderes sólo hace referencia a los poderes constituidos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial, pero la instancia soberana, el poder de decisión, originario, creador y sin límites jurídicos permanece en el poder constituyente, que es la nación personificada, la cual no solamente no puede estar ligada a la Constitución sino que es anterior a la misma.⁷⁷ Así, mientras que para Bodino la facultad de emitir normas era inherente al poder soberano, independientemente de la titularidad del mismo, para Sieyès la prueba de que la nación es la soberana radica en que es la titular del poder constituyente y, por lo tanto, dueña de cambiar su Constitución.⁷⁸

El problema de la titularidad del poder soberano ha seguido muchos y muy variados derroteros, sin que se haya alterado sustancialmente su contenido. En continuidad con la idea de la soberanía nacional, la doctrina alemana otorga la titularidad al Estado, constituido por la nación, su territorio y gobierno, pues sólo en el Estado "la nación cobra existencia de cuerpo político".⁷⁹

Esta noción ha llevado en los tiempos modernos a pisar terrenos antes insospechados, que tienen que ver, en palabras de Hermann Heller, con el inicio de la descomposición del concepto de

⁷⁷ David Pantoja Morán, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 49-59.

⁷⁸ "La nación es siempre dueña de reformar su Constitución. Sobre todo, no puede eludir el darse una constitución cierta cuando la que tiene es discutida", Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, col. Nuestros Clásicos núm. 40, 1989, p. 116.

⁷⁹ Pantoja Morán *Op cit.*, p. 36

soberanía⁸⁰. Estos van desde la despersonificación de la soberanía, o carencia de un sujeto titular para la misma, situación que corresponde a su tránsito de concepto político a jurídico, hasta la preconización de su obsolescencia y, por ende, de su desaparición.⁸¹

2.2 La idea de la soberanía en México

De la misma manera que acompañó al surgimiento del Estado moderno, la noción de soberanía ha estado íntimamente ligada al proceso de desarrollo y consolidación del Estado mexicano. Desde el inicio de su vida independiente, la soberanía fue un instrumento del cual la élite criolla hechó mano para enfrentar los dos problemas fundamentales derivados de su nuevo estatus: la necesidad de consolidación interna y el ser reconocido como miembro de pleno derecho en la comunidad internacional.

En el primer caso, la idea de la soberanía popular que había llevado a los habitantes de la Nueva España a no reconocer el gobierno de la metrópoli cuando ésta fue invadida por el imperio napoleónico, constituyó un poderoso argumento para declarar su independencia y unificar las regiones y provincias que formaban el antiguo virreinato.

La necesidad de ser reconocido como país independiente, preocupación vigente al menos durante los siguientes cien años, la

⁸⁰ H. Heller, *op. cit.*, p. 85.

⁸¹ En conformidad con la primera tesis, Hans Kelsen, autor de la *Teoría pura del Derecho*, señala que "... a medida que la democracia desplazó a la autocracia, el Derecho se ha ido colocando poco a poco por encima de aquél (del Estado), hasta que, por fin, en el Estado moderno, la soberanía es del Derecho y no del Estado, pues sólo él es un *Estado de Derecho*. En consecuencia, si el Estado se somete a su propio ordenamiento jurídico "no puede ser propiamente soberano, porque la soberanía corresponde al Derecho". H. Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Ed. Nacional, 1965, pp. 99-100, citado por D. Pantoja, *op. cit.*, p.37. Respecto de la idea de eliminar el concepto, ésta inicia también con Kelsen y la escuela alemana, aunque son menos los que defienden la tesis del fin de la soberanía interna del Estado y muchos los que reclaman el fin de la soberanía externa; otros más hablan simplemente de una limitación del concepto usual de soberanía. Véase la obra de H. Heller, *op. cit.*, cap. primero, pp. 79-107.

necesidad derivaba de que México era visto como un botín por las grandes potencias, tal y como lo revelaba el amago permanente de España que no perdía la esperanza de recuperar sus anteriores dominios, o los constantes intentos de Estados Unidos por extender su territorio a costa de México o por el deseo francés de acrecentar sus territorios de ultramar.

Frente a estos intentos expansionistas, los diferentes gobiernos mexicanos defendieron la integridad de la nación y su derecho a ser libres y determinar su destino. Mencionemos sólo tres de los muchos ejemplos en la historia del país: en las instrucciones entregadas a su primer representante en Estados Unidos, José Manuel Zozaya, apenas un año después de firmados los tratados de Córdoba, se apunta claramente la necesidad de lograr que “aquel gobierno reconozca el Imperio mexicano independiente de la dominación española y de cualquiera otra extranjera bajo la forma que se ha constituido y dinastía de emperadores que se ha creado”.⁸²

Como puede notarse, las citadas instrucciones contienen una afirmación de la soberanía tanto en lo concerniente a la independencia frente a otros poderes, cuanto a la potestad absoluta de darse la forma de gobierno que se considere conveniente.

De igual manera, al concluir los trabajos del Congreso de Panamá, en 1826, el Tratado firmado por los países participantes recoge mucho de la posición mexicana expresada a través de sus representantes Mariano Michelena y José Domínguez. En el artículo II se señala: “El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común defensiva y ofensivamente, si fuera necesario, la soberanía e

⁸² “Instrucciones generales para el Ministro Zozaya”, en SRE-Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, 1985, p. 68.

independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América...⁸³

Durante los siguientes años, el regateo de las grandes potencias para otorgar el reconocimiento al nuevo país, así como la serie de agresiones que enfrentó por parte de ellas, situaron nuevamente en primer plano, como interés prioritario de la nación, la defensa de la soberanía.⁸⁴

El 15 de julio de 1867, al informar a la nación del triunfo de la República, el presidente Benito Juárez afirma contundente: "Ha cumplido el gobierno el primero de sus deberes no contrayendo ningún compromiso, en el exterior ni en el interior, que pudiera perjudicar en nada la independencia y soberanía de la República, la integridad de su territorio o el respeto debido a la Constitución y a las leyes..."⁸⁵

2.3. La soberanía y el Estado revolucionario

El movimiento político-social de 1910 concluye con la destrucción del Estado porfiriano y la instauración del Estado de la Revolución, cuyo proyecto nacional, que integra tanto los postulados de la tradición liberal, como las demandas sociales que influyeron en el origen del movimiento, queda claramente definido en la Constitución de 1917. Tal y como lo expresó Hobbes en su tiempo,

⁸³ *Política exterior de México...*, op. cit., p. 77, El Congreso de Panamá laboró del 22 de junio al 15 de julio de 1826 y como resultado de las labores se firmó un "Pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión mutua y estrecha con cada una y con todas de las dichas partes". (La obra citada sólo reproduce algunos artículos de dicho tratado y no especifica cuál es su nombre exacto).

⁸⁴ Gran Bretaña reconoció a México en mayo de 1825, Francia en marzo de 1831, el Estado Vaticano en diciembre de 1836, mismo año que España. Por su parte, los intentos de invasión fueron muchos, entre los más notables está el intento de reconquista de Barradas en 1829, la intromisión norteamericana en Texas en 1836 y su invasión de 1847, así como las intervenciones francesas de 1838 y 1861.

⁸⁵ *Política exterior de México...* op. cit., p. 227.

la soberanía será el alma del nuevo Estado, misma que permeará su estructura jurídica a través de tres vertientes:

1) La primera de ellas, de carácter defensivo, responde tanto a las agresiones externas como a las constantes luchas internas que enfrentó el país durante el siglo pasado, reflejándose en disposiciones establecidas para impedir que se volviera a correr el mismo riesgo.

Los artículos inscritos en esta modalidad expresan básicamente la convicción de la nación de ser autónoma y tener interpretaciones y objetivos propios; por lo mismo, adopta como principios normativos de su relación con el exterior la no intervención en los asuntos internos de los países, la igualdad jurídica de los Estados, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁸⁶

Ejemplo de ello son los artículos 2 y 12 constitucionales, mismos que hablan del carácter autónomo del Estado frente a servidumbres, títulos nobiliarios, honores o prerrogativas otorgados por otro Estado, así como su no aceptación, como lo señala el artículo 13, de cualquier tipo de fuero del que pudieran gozar persona o corporación alguna y que pudieran rivalizar con el poder estatal.

En el mismo tenor, el artículo 3 establece que la educación promoverá los valores patrios, la conciencia de la solidaridad internacional, la fraternidad y la igualdad de derechos de todos los

⁸⁶ A pesar de la importancia que han tenido los principios de política exterior en la edificación del proyecto nacional y de que éstos han sido congruentes con el espíritu del Constituyente del 17, no los albergó ningún ordenamiento jurídico sino hasta noviembre de 1987, en que fueron incorporados a nuestra Carta Magna, lo cual habla mejor de la coherencia y tradición de nuestra política exterior. Véase "Iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 18, enero-marzo de 1988, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, pp.61-64.

hombres sin distinción de razas, religión, sexo, etc., así como la defensa de la soberanía política, el aseguramiento de la independencia económica y el acrecentamiento de la cultura.

2) La segunda vertiente expresa la potestad de la nación de determinar libremente su destino, tanto en lo político como en lo económico, así como su pleno dominio sobre los recursos naturales comprendidos en su territorio.

En lo político, el artículo 40 define el tipo de gobierno que la nación decidió adoptar y deja clara la posibilidad inalienable de cambiar, alterar o modificar la forma de su gobierno.

En lo económico, establece su prerrogativa para conducir y orientar la actividad económica (art. 25), planear el desarrollo (art. 26) y reservarse para sí ciertas áreas de la economía, como la generación de energía eléctrica, la extracción de minerales, o las comunicaciones vía satélite⁸⁷, excluyendo de ellas la participación privada (art. 27).

De igual forma, la nación se otorga el derecho de transmitir su dominio sobre tierras y aguas a los particulares, pero conserva el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público; determina aquellos recursos naturales cuyo dominio le pertenece de manera inalienable e imprescriptible y hace explícita la posibilidad de expropiación por utilidad pública.

⁸⁷ Por ejemplo, se dice: "La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ella su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación ..." (art. 28 constitucional).

3) La soberanía en su tercera vertiente se manifiesta en la incorporación de mecanismos para defender el nuevo modelo frente a los intentos de las potencias por limitarlo⁸⁸.

A este respecto, la Constitución prohíbe la participación de los extranjeros en los asuntos políticos internos y deja clara la facultad de expulsar del territorio nacional "inmediatamente y sin necesidad de juicio previo", a todo aquel extranjero cuya presencia juzgue inconveniente para el país (art. 33).

De igual manera, obliga a los extranjeros que deseen adquirir propiedades en nuestro país a considerarse nacionales respecto de dichos bienes y a renunciar a la protección de sus gobiernos en esa materia, evitando de esa manera el problema de las reclamaciones que puso en riesgo la soberanía del país durante gran parte del siglo pasado y la primera mitad del presente (art. 27). De igual forma, los monopolios, las prácticas monopólicas y los estancos quedan terminantemente prohibidos (art. 28).

Como se puede apreciar, en el espíritu de la Constitución mexicana están presentes los dos ámbitos de la soberanía identificados desde Bodino: el externo, que se desprende de la relación del Estado mexicano con otros Estados y el interno, referido a su propia naturaleza o conformación. Estrechamente ligada a su ámbito externo, la soberanía se presenta con un carácter negativo o defensivo en el caso mexicano, manifestándose por lo general en un acentuado celo sobre su independencia frente a otras potencias, así como en el rechazo a cualquier tipo de intervención en sus asuntos internos, aún cuando, en un gran número de casos, la pretendida intervención sólo se refiera a declaraciones provenientes de funcionarios menores o de la prensa de otros países.

⁸⁸ A pesar de que en nuestra tipología la primera y la tercera expresión de la soberanía parecieran ser semejantes a primera vista, su diferencia básica radica en que el carácter de la primera es *defensiva-ofensiva*, mientras que la tercera es *ofensiva-defensiva*, en tanto que la segunda es *autodefinitoria*.

No obstante, en el ámbito interno la soberanía también se manifiesta con un carácter preponderantemente defensivo hacia cualquier amenaza o percepción de amenaza del exterior. Esto es desde luego explicable en virtud de la cercanía geográfica con una potencia mundial, pero también por el historial de agresiones de que ha sido objeto el país.

Por lo mismo, el carácter instrumental de la soberanía que percibimos en sus orígenes, adquiere en la historia de nuestro país un carácter relevante; primero para apoyar su consolidación, y luego para impulsar y defender el nuevo proyecto de nación. Esto se hace visible en la relación que se da entre la prevalescencia de un carácter más negativo en los primeros años de la independencia y su paulatino debilitamiento a medida que el país se iba consolidando.⁸⁹

Por su parte, el problema histórico de la titularidad de la soberanía es resuelto en nuestra Constitución al atribuírsela a la nación, como producto de la influencia de las ideas francesas. Sin embargo, genera otra ambigüedad al señalar que “La soberanía *nacional* radica en el *pueblo*, quien ejerce su soberanía por medio de los poderes constituidos”.

De esta manera, la soberanía se revela en nuestra Carta Magna como absoluta, pues al ser el soberano la nación no puede quedar sujeto a las leyes, porque ella misma las promulgó⁹⁰; es inalienable, porque la soberanía radica en el pueblo que constituye la nación, por lo mismo, no puede revocarse porque no es un poder otorgado; y es

⁸⁹ “Las constituciones mexicanas de 1814 y 1824, plasmaron como principio total la idea de la soberanía asociándola con la idea de independencia. La Constitución de 1917 y su antecesora de 1857 modificaron dicha circunstancia, en virtud de que las razones ideológico-políticas que otorgaban primacía al concepto de soberanía sobre otras disposiciones, habían sido superadas”. Constitución política...*Op cit.*, Comentario al art. 39, p. 168.

⁹⁰ Quienes quedan sujeto a las leyes son los poderes constituidos, por ejemplo, el artículo xx señala que “El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohiban religión alguna” con lo que se reconoce que la soberanía está en la nación que es el poder constituyente, no en las leyes.

indivisible, porque lo que se divide sólo es su ejercicio por parte de los poderes que la misma nación constituyó.

3. La redefinición del concepto de soberanía como consecuencia de la Reforma del Estado en México.

3.1 Principales cambios constitucionales originados por la reforma del Estado

Al concluir el periodo de gobierno del presidente Salinas, el 1 de diciembre de 1994, el país se había transformado profundamente en cuanto a su régimen económico interno⁹¹. No sólo se había continuado por el mismo camino de “cambio estructural” legado por el anterior mandatario Miguel de la Madrid, sino que se llevó a la propuesta de modernización hacia extremos antes inimaginados.

Durante sus seis años de gobierno, Salinas se esforzó por acabar con el modelo de crecimiento con amplia participación estatal que durante los últimos 70 años caracterizó el desarrollo nacional, buscando sustituirlo por un nuevo concepto de Estado que, ajustado en su tamaño y funciones, hiciera compatible el libre mercado con la atención a las desigualdades sociales.⁹² Con tal fin, la nueva élite gobernante incorporó 51 reformas a la Constitución⁹³ para hacerla congruente con su proyecto de desarrollo. Si se toma en cuenta que de 1917 a la fecha se registraron en total 343 modificaciones podemos advertir inmediatamente la magnitud de la transformación del aparato estatal que llevó al cabo el equipo salinista.⁹⁴

⁹¹ Aunque no con la misma intensidad, la reforma estructural de la economía “repercutió ampliamente en el ámbito político”, premisa en la que se basa Luis Medina para desarrollar su tesis del fin del Estado revolucionario: “Casi 70 años duró el segundo Estado mexicano (por lo que actualmente) México se encuentra en vías de la configuración de un tercer Estado.”, Luis Medina, *op. cit.*, pp 277-295. Esta tesis de un nuevo Estado mexicano refuerza nuestra propia tesis de que también los principios sobre los que se eriga dicho Estado se están transformando, uno de los cuales es la soberanía.

⁹² *Ibid.* p. 293.

⁹³ Los datos referentes a las modificaciones constitucionales están tomados de Sergio Elías Gutiérrez y Roberto Rives, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, edit. Las líneas del mar, 1994, 536 pp.

⁹⁴ Si tomamos en cuenta los dos últimos sexenios, el de Salinas y el de De la Madrid, el número de reformas constitucionales se incrementa a 110, lo que representa casi una tercera parte del total. Este hecho es de suma gravedad puesto que como apunta Emilio Krieger “Una constitución es el conjunto de normas jurídicas que,

Sin embargo, la trascendencia del hecho estriba no tanto en la cantidad de modificaciones realizadas al texto constitucional, sino en la remoción de principios normativos hasta entonces intocables, y que constituían los pilares sobre los que se asentaba el Estado de la Revolución. Algunos de estos, tales como la relación Estado-iglesias, el régimen de propiedad de la tierra, la propiedad de la nación sobre los recursos naturales y la rectoría del Estado en la economía, fueron modificados sustancialmente con relación a su concepción original.

En el capítulo anterior se presentó un repaso del *corpus ideológico* con que la élite salinista buscó justificar el advenimiento de un nuevo aparato estatal, ahora corresponde presentar la parte fáctica, esto es, las acciones emprendidas para hacerlo posible, seguido de las respectivas modificaciones constitucionales. Como se vio en el capítulo anterior, hemos dividido dichas acciones en dos tipos: económico-administrativas y político-sociales.

3.1.1 Reformas económico-administrativas

a) La apertura económica.- El dismantelamiento del andamiaje protector de la economía mexicana se inició con el gobierno del presidente De la Madrid, sobre todo a partir de 1985 cuando, con motivo de la reapertura de las negociaciones para entrar al GATT, el país inició un periodo de desgravación arancelaria paulatina y unilateral. Sin embargo, este proceso tuvo su cúspide nueve años después al firmarse un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá⁹⁵. Hay que recordar que en el inicio de su campaña

por su origen popular, su nivel jerárquico supremo y el contenido de sus normas (relacionadas con las estructuras y los derechos más importantes de los ciudadanos), no puede estar sujeta a los caprichos, veleidades o intereses de los gobernantes en turno". Emilio Krieger, *En defensa de la Constitución. Vialaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994, p. 10.

⁹⁵ El anuncio oficial sobre la negociación de un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos lo realizaron conjuntamente los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari con motivo de la visita que el mandatario mexicano realizó a aquel país en junio de 1990, apenas unos días después de que el Senado de la República entregara las conclusiones de la consulta ciudadana sobre la apertura comercial. Véase *Crónica*

electoral, el presidente Salinas se opuso terminantemente a su concreción; sin embargo, para el final de su gobierno el ímpetu aperturista había llevado a la firma de acuerdos similares con Chile y Costa Rica, por un lado, así como con Venezuela y Colombia⁹⁶.

En forma paralela, el esfuerzo diversificador de las relaciones comerciales llevó al gobierno salinista a solicitar su ingreso a la Cuenca del Pacífico, cuyo bloque comercial representaba para México su tercer socio, siendo aceptado en noviembre de 1993 como miembro del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

Sin embargo, estos acuerdos comerciales eran sólo uno de los dos componentes de la estrategia de inserción de nuestro país a la economía mundial: el otro era el desarrollo del sector exportador nacional. En su apoyo, el Estado impulsó diversos programas promotores⁹⁷; eliminó obstáculos internos a la exportación, simplificó los trámites administrativos; buscó fortalecer las entidades públicas de crédito industrial para financiar proyectos de inversión; revisó la estructura fiscal y de los precios de los bienes y servicios públicos. Todo con el fin de profundizar el sesgo exportador de la economía mexicana.⁹⁸

del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994, Presidencia de la República-Unidad de la Crónica Presidencial; Síntesis e Índice temático, p. 150.

⁹⁶ Las fechas de firma de los acuerdos comerciales son las siguientes: con Chile el 22 de septiembre de 1991, con Estados Unidos y Canadá el 17 de diciembre de 1992, con Costa Rica el 5 de abril de 1994 y con Colombia y Venezuela el 13 de junio del mismo año.

⁹⁷ La política de promoción de las exportaciones contó con diversos instrumentos, entre los que destacan los programas de Constancia de Empresa Altamente Exportadora (Aitex), de Importación Temporal para producir artículos de exportación (Pitex), de Apoyos a Empresas de Comercio Exterior (Ecex) y de Devolución de Impuestos a Exportadores (*Draw-back*); de igual forma, se creó la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (Complex), así como el Sistema Nacional de Promoción de las Exportaciones (Sinplex).

⁹⁸ En principio se logró este objetivo al modificarse radicalmente la composición de las exportaciones mexicanas, pasando de un incremento de las exportaciones no petroleras de 6 millones de dólares en 1982 -menos del 23% de las ventas externas- a 45 mil millones de dólares en 1993, antes de entrar en vigor el TLC, lo que representaba más del 86% de nuestras exportaciones. Sin embargo, la balanza comercial de nuestro país también cambió radicalmente al iniciar un progresivo descenso del superávit comercial hasta llegar a un déficit de 18,464 millones de dólares en 1994. Véase Ernesto Zedillo, Primer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, anexo, México, 1995, p. 70. Fuente: Banco de México.

En este marco, se consideró que la industria maquiladora de exportación era un elemento fundamental para la obtención de divisas para el país, por lo que se simplificaron los procedimientos para su instalación, se les otorgaron importantes apoyos fiscales y se abolieron las restricciones geográficas para su ubicación, permitiéndoles instalarse en todo el país.

Parte importante de la apertura económica lo representó la estrategia de captación de inversión extranjera como un recurso para complementar el insuficiente ahorro nacional, permitiendo la introducción en el país de nuevas tecnologías para fortalecer la orientación exportadora y como generadoras de fuentes de empleo productivas y mejor remuneradas. Con ese fin se expidió en 1992 la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, que abrió nuevos campos de inversión para el capital extranjero, contraviniendo arraigadas prohibiciones constitucionales como es el caso de la adquisición de propiedades por extranjeros en la cercanía de la frontera.⁹⁹ A nuestro parecer, éste no fue un capricho del Constituyente del 17 sino un aprendizaje histórico que defendía al país de situaciones como la anexión de Texas.

b) La desincorporación de empresas públicas.- Como se vio anteriormente,¹⁰⁰ en 1983 inicia el proceso de desincorporación de empresas públicas con un giro radical en la interpretación tradicional de la rectoría del Estado: "un régimen de economía mixta implica no un Estado más grande sino uno más fuerte y eficiente". Con Salinas

⁹⁹ Como lo señala el constitucionalista Emilio Krieger, la Ley de Inversiones Extranjeras da validez legal "aunque no constitucional" a los fideicomisos que quedaron autorizados por tal ley. En virtud de ellos, los extranjeros podían adquirir la situación de fideicomisarios hasta por 99 años y, a ese título, poseer, disfrutar y disponer de inmuebles situados en zonas fronterizas y costeras, que en la terminología anterior se llamaban "zonas prohibidas" y ahora (...) son solamente "zonas restringidas". (...) Ése es un golpe directo y demoleedor al precepto constitucional que establece: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las plazas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y las aguas (art. 27 constitucional), *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994, pp. 224-225.

¹⁰⁰ *Supra*, cap. 1, pp. 14-15.

de Gortari el proceso no sólo adquirió mayor impulso, sino que se convirtió en uno de los pilares de la política de saneamiento financiero y una vertiente fundamental del cambio en la concepción del nuevo tipo de Estado.¹⁰¹

Inspirado por el razonamiento de que un Estado propietario aumentaba la carga administrativa y financiera y limitaba sus obligaciones constitucionales, el régimen salinista pasó a manos de los inversionistas privados importantes empresas, antes consideradas como prioritarias, entre otras la banca mexicana, Teléfonos de México, las aerolíneas nacionales, diversas minas y fundidoras (Compañía Minera de Cananea, Altos Hornos de México, la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, entre las más importantes), Fertilizantes Mexicanos, la cadena de televisión Imevisión, etcétera. De 618 empresas paraestatales que había el 1 de diciembre de 1982, se pasó a 258 al término de 1993, 48 de las cuales estaban en proceso de desincorporación. De 50 ramas de actividad económica en que el Estado mexicano participaba al inicio del régimen salinista, para el 31 de diciembre de 1993 se había retirado de 21 ramas.¹⁰²

c) La desregulación.- La estrategia económica del gobierno salinista concibió la apertura como un proceso integral compuesto por la liberalización del comercio exterior y la desregulación de los mercados.¹⁰³ En el pasado, el modelo de desarrollo económico hacia dentro forjó un entramado de disposiciones jurídicas con el fin, en algunos casos, de proteger la planta productiva y, en otros, para asegurar el abasto de algún bien o servicio. Sin embargo, en el

¹⁰¹ Véase Carlos Salinas de Gortari, *Informe de Gobierno*, 1992.

¹⁰² Entre las ramas más importantes en que se había retirado el Estado mexicano estaban: extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molinera de trigo y café; azúcar, refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores, refacciones y accesorios para automóviles. Véase Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), *ibid.*, p. 140-144.

¹⁰³ *Op. cit.*, p. 153.

marco de una economía abierta estas disposiciones se convirtieron en un obstáculo y factor de desaliento para la actividad económica.

Así lo percibió el presidente Salinas desde el inicio de su sexenio al señalar que "Debemos (...) apurar los esfuerzos para desregular lo que impide el desarrollo industrial, lastima su sano despliegue con excesos que, por controlar demasiado, no norman nada, incuban ineficiencia y limitan el empuje productivo."¹⁰⁴

Pero además, la excesiva regulación prohió con el tiempo, particularmente a nivel regional, una serie de actos de corruptela y se convirtió en eficaz instrumento de intereses ilegítimos: se le utilizó con carácter fiscal como fuente para allegarse recursos; también se le aprovechó para proteger intereses locales, así como para demostrar actos de autoridad y obtener prebendas políticas o económicas.¹⁰⁵

A fin de agilizar las operaciones económicas, aumentar la productividad y disminuir los costos de transacción de los sectores productivos se impulsó un amplio programa para revisar el marco regulador de la actividad económica nacional, mismo que se concretó con la creación, en marzo de 1989, de la Unidad de Desregulación Económica, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Al amparo de esta nueva instancia, se llevó al cabo un importante esfuerzo de desregulación en diversos sectores de la economía nacional, el cual, sin embargo, tuvo un impacto limitado al favorecer principalmente el ámbito federal pero descuidando el nivel regional.

¹⁰⁴ Carlos Salinas de Gortari, "Palabras pronunciadas en el acto de clausura de la XXXV Asamblea General Ordinaria de la Asociación de Industriales del estado de México", Naucalpan de Juárez, edo. de México, 4 de abril de 1989.

¹⁰⁵ Véase José Antonio Gómez Mandujano "Propuestas para avanzar en la desregulación económica y la simplificación administrativa" en Antonio Argüelles (coord.) *Retos y Propuestas. El Servicio Público*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, 1994.

Entre los sectores que afectaron las principales acciones de desregulación, cabe destacar los referentes al transporte de carga y multimodal, líneas aéreas nacionales, autotransporte de pasajeros y turístico, ferrocarriles, servicios portuarios, telecomunicaciones, petroquímica, envases y empaques, energía eléctrica, gas licuado de petróleo, control de transferencia de tecnología y uso de patentes y marcas, promociones y ofertas, agentes aduanales, industria del maíz, etcétera.¹⁰⁶

3.1.2 Reformas político-sociales

a) Cambios político-electorales.- En 1988 Carlos Salinas fue designado ganador en las elecciones presidenciales más controvertidas de la historia moderna de México. Por tal razón, desde el inicio de su gestión el nuevo gobierno propuso un acuerdo político para avanzar en la democracia, por lo que en octubre de 1989 los diputados del PRI y del PAN aprobaron una primera reforma constitucional en materia de elecciones. Los cambios comprendieron los artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73, cuya reglamentación dio origen al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Entre las principales innovaciones de la nueva legislación electoral, sobresalieron sus disposiciones para integrar el nuevo órgano que encabezaría la organización de las elecciones (Instituto Federal Electoral, IFE). Conjuntamente, se creó la figura de los consejeros magistrados, que en lo sucesivo representarían a la sociedad a fin de equilibrar la participación del Estado y de los partidos políticos en el máximo organismo electoral. Esta acción es significativa porque constituye el inicio de la pérdida del control de los órganos electorales por parte del Estado, que se concretaría más tarde.

¹⁰⁶ Un resumen de las principales acciones de reforma regulatoria emprendidos en el periodo julio de 1989 a julio de 1993 se encuentra en Gabriel Martínez y Guillermo Fárber, *Desregulación económica (1989-1993)*, México, FCE, 1994, 313 y ss.

Asimismo, en 1992 se llevó al cabo la reforma política del Distrito Federal, mediante la cual el régimen salinista aceptó la añeja demanda de instaurar un gobierno propio para el Distrito Federal. -aunque distinto de los gobiernos estatales-, a partir de la elección indirecta del jefe del Departamento del Distrito Federal para 1997; se ampliaron las facultades normativas y hacendarias de la Asamblea de Representantes del D.F., y se acordó la creación en cada delegación de órganos colegiados democráticos que alentaran la participación ciudadana en la resolución de sus demandas. Aunque estas decisiones representan apenas un rasguño a las facultades presidenciales, sí constituye un avance importante.

Un año después, en 1993, los partidos políticos acordaron modificar los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82 y 100 constitucionales en materia electoral, concretando estos cambios en el Cofipe. Cabe resaltar entre sus modificaciones dos aspectos que fueron tabú del sistema político mexicano durante el presente siglo: la ampliación de las condiciones de elegibilidad para ser presidente de la República, mediante la cual se aceptaba la postulación a dicho cargo, a partir de 1997, de mexicanos hijos de extranjeros. El otro fue la aceptación, a través de su reglamentación, de la participación de los observadores extranjeros en las elecciones, aunque sin dar validez a sus juicios; aceptar esto último fue considerado durante años por los gobiernos mexicanos como una intromisión en los asuntos internos del país y, por ende, un atentado en contra de la soberanía nacional.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Con relación a la aceptación de observadores extranjeros en las elecciones, cabe hacer notar que en el mismo sentido se encuentra la aceptación de exponer a la calificación de expertos de la ONU el padrón electoral para las elecciones de 1994. Otros de los cambios más relevantes derivados de las modificaciones a más de 170 artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales fueron: la apertura del Senado a la primera minoría, la supresión de la llamada "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados y el nuevo sistema de calificación de las elecciones. Los órganos electorales colegiados serían ahora los que declararían la validez de la votación para diputados, senadores y asambleístas; se fortaleció también al tribunal encargado de dirimir las controversias del proceso, confiriéndoles plena autonomía para la resolución de las controversias electorales y creando una sala de segunda instancia, se normó el financiamiento privado de los partidos, se establecieron toques a los gastos de campaña y se reguló el acceso a los medios de comunicación para hacer más equitativa la competencia entre partidos.

b) Relaciones Estado-iglesias.- Por razones históricas, durante 133 años el Estado mexicano no reconoció personalidad jurídica a la Iglesia católica ni aceptó la existencia del Estado Vaticano. Sin embargo, al asumir su cargo, el presidente Salinas anunció su intención de “modernizar” la relación con estas organizaciones, por lo que tres años después, en su tercer Informe de Gobierno, el mandatario propuso formalmente al Congreso de la Unión adecuar las leyes que hasta entonces habían regido en materia religiosa, “a fin de favorecer la efectiva libertad de creencias” -algo que de por sí estaba garantizado en la Constitución de 1917.¹⁰⁸

El resultado de este proceso fue la reforma a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Constitución, por la cual se aceptaba que las escuelas particulares impartieran educación religiosa; se eliminaba la restricción de establecer órdenes monásticas; se reafirmaba la libertad de creencias y se aceptaba la realización de actos de culto fuera de templos; se facultaba a las iglesias para adquirir, poseer o administrar bienes inmuebles; se les reconocía personalidad legal; el Estado renunciaba a su derecho de intervenir en la vida interna de dichas asociaciones -lo que de hecho significaba la reinstauración de los fueros contra los que habían luchado tantas generaciones de mexicanos- y se les reconocía a los ministros de culto su derecho a votar.

Como consecuencia, el 21 de septiembre de 1992 la Secretaría de Relaciones Exteriores comunicó el establecimiento de relaciones

¹⁰⁸ Es ampliamente conocida la confrontación que durante el siglo XIX mantuvieron el incipiente Estado mexicano y la Iglesia católica, en virtud de la amplia influencia que ésta ejerció en los terrenos educativo, cultural, político y económico del país, una fuerza que le venía del papel privilegiado que tuvo durante la Colonia. A través de la Ley Juárez, la Ley Lerdo, la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma, el Estado mexicano buscó recuperar parte del poder que tenía la Iglesia católica a la vez que le privaba de los enormes fueros y privilegios con que se había mantenido. Como consecuencia de estas acciones, en 1859 México rompe relaciones con el Vaticano. Más tarde, la Constitución de 1917 reafirma estos ordenamientos, consagra la libertad de creencia, desconoce toda personalidad legal a las iglesias y las constriñe a sus quehaceres religiosos, lo que acentuará la pugna entre ambas instituciones desembocando en la llamada guerra Cristera, que fue, claramente, el enfrentamiento de un poder religioso con vinculación directa a una potencia externa en contra del poder del Estado mexicano.

diplomáticas con el Estado Vaticano. Con ello, el Estado mexicano reconocía a los sacerdotes católicos como ciudadanos mexicanos, aceptando, de hecho, su condición de súbditos de otra potencia.¹⁰⁹

c) Política social.- Con un énfasis que en la actualidad no puede sino sonarnos a retórica, se repite que la Constitución de 1917 fue la primera en la historia -incluso antes de la de Weimar- que incorporó principios de justicia social; el Estado mexicano, se dice, es un Estado social y con este espíritu los gobiernos posrevolucionarios buscaron de alguna u otra manera generar las políticas y las instituciones que hicieran este mandato una realidad: el artículo 3° estableció la educación obligatoria, gratuita y democrática; la Ley Federal del Trabajo consagró los derechos laborales; el artículo 27 Constitucional aseguró la propiedad ejidal; se crearon instituciones de seguridad social como la Secretaría de Salud y Asistencia Social; el IMSS, el Banco Obrero, el Infonavit, etc. Durante años escuchamos hablar del sector social y del contenido social de la economía, lo que significaba la preponderancia del interés colectivo sobre el particular; sólo de esta manera podía entenderse el precepto constitucional definido en sus artículos 25 y 26 en el sentido de que el desarrollo nacional fortalecería la soberanía del país y contribuiría a lograr una auténtica independencia nacional.

Sin embargo, asistimos durante el sexenio salinista a la desaparición, al menos en el discurso oficial, del sector social de la economía. La concepción del gobierno en este aspecto versó en que “el problema de la pobreza extrema difícilmente se solucionaría si México no recuperaba la senda del crecimiento, la productividad y el desarrollo, tomando parte activa en una competencia cada vez más intensa por los mercados internacionales”¹¹⁰. Pero -según este razonamiento- el

¹⁰⁹ En fecha reciente se dio otro hecho insólito, al permitir el Estado mexicano que el obispo de Zacatecas, Javier Lozano Barragán, ciudadano mexicano, forme parte del gabinete de gobierno del Papa Juan Pablo II, permitiéndole contar con dos pasaportes.

¹¹⁰ Véase Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), *ibid.*, p. 223.

bienestar no podía estar condicionado al crecimiento de la economía, por lo que se determinó que era necesario realizar un esfuerzo para dar respuesta a las necesidades de los pobres en el menor tiempo posible. Por lo tanto, la política social del sexenio se limitó a la formulación de una serie de estrategias más de tipo coyuntural que a un diseño de largo plazo, que efectivamente buscara soluciones de fondo,¹¹¹ lo cual fungió más como paliativo que como solución y respuesta específicas, económicas y sociales, y en cambio generó, paradójicamente al discurso gubernamental, mayor burocracia y corrupción.

Este es el caso del Programa Nacional de Solidaridad, administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, concebido como un esfuerzo institucional para incidir directamente en el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos marginados. Este programa se nutrió con recursos derivados de la venta de entidades públicas y otras fuentes derivadas del saneamiento de las finanzas públicas.

Pero en materia de protección a los trabajadores, del campo y de la ciudad, las formas cambiaron. En materia laboral, -según Emilio Krieger- la modificación del artículo 28 estableció que el objetivo primordial de la política monetaria debería ser la estabilidad monetaria, lo cual en la práctica contradujo otros objetivos constitucionales como el derecho a un salario digno o el derecho al trabajo. Por otro lado, cada vez más “la mayor parte de las normas relativas a la situación jurídica de los trabajadores encuentran su fuente no en disposiciones revestidas de autoridad formal de leyes, sino en pactos o acuerdos que el jefe del Poder Ejecutivo (...) elabora e impone a los llamados ‘sectores de la producción’”, fijando entre otras cosas los niveles salariales.

¹¹¹ Ma. del Carmen Pardo, “El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social”, en *La revista del Colegio*, Año IV, Núm. 6. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México, 1996, p.26.

Asimismo, cada vez crece más la tendencia a transferir, o concesionar, los servicios médicos o de vivienda -como ya se hizo con los servicios médicos de Pemex, por ejemplo-, o como se busca hacer con el IMSS o el Infonavit.

3.2 Principales acciones de gobierno que afectan el concepto de soberanía del Estado revolucionario.

De todo lo anteriormente visto, puede decirse que un país es soberano cuando tiene la capacidad de tomar decisiones de manera autónoma e independiente, esto es, sin la participación ni intervención de ninguna otra potencia, lo cual implica tener el poder de hacer valer su voluntad.

Para cualquier analista serio, es claro que la grave crisis económica que desde hace más de dos décadas enfrenta el país, aunado al creciente descrédito de su sistema político, han debilitado no sólo la tradicional postura de México en las relaciones internacionales, sino que incluso lo han vuelto más vulnerable en su capacidad de fijar su propio rumbo como nación. Si bien es cierto que el país mantiene firme su capacidad de autodeterminación en algunos asuntos vitales,¹¹² en otros su dependencia del exterior, particularmente de Estados Unidos, es cada vez mayor.¹¹³

Durante el sexenio de Salinas de Gortari, el manejo de la deuda externa y la captación de la inversión extranjera representaron el

¹¹² Hay que recordar que en algunos asuntos de vital importancia nuestro país no ha cedido a las presiones de Estados Unidos; por ejemplo, en lo relativo a la seguridad nacional, donde México se ha opuesto sucesivamente a formar una fuerza multinacional para hacer frente al narcotráfico.

¹¹³ Esto ha llevado a algunos analistas políticos a afirmar que nuestro país se está convirtiendo, cada vez más, en un virtual protectorado de Estados Unidos. "En las relaciones Internacionales se dice que hay un protectorado cuando uno de dos estados vinculados estrechamente entre sí, puede ejercer un control decisivo sobre el otro. El grado de control varía según la situación, en ciertos casos no implica la administración completa del país "protegido", basta con algunos asuntos importantes: cuestiones militares, la política económica, o las relaciones exteriores...". Véase José Agustín Ortiz Pinchetti, "Vivir en el Protectorado", en *La Jornada*, octubre de 1996.

centro de la política económica. A partir de 1972, la economía mexicana comenzó a resentir un crecimiento acelerado del saldo de la deuda externa, que provocó graves desajustes macroeconómicos y cuyas dificultades económicas fueron enfrentadas con el uso recurrente de créditos externos.

Este hecho, por sí solo, no constituye ninguna lesión al estatus soberano de nuestro país, puesto que el endeudamiento externo constituye en sí una estrategia de financiamiento de la economía. Un país endeudado no es por ese solo hecho menos soberano: Estados Unidos es el país con la mayor deuda pública del mundo y nadie puede afirmar que carezca de la capacidad de autodeterminarse. Lo que sí constituye una limitación a la capacidad de actuar de un país es cuando su nivel de endeudamiento sale de su control y lo sitúa en una situación de debilidad frente a sus acreedores, situación que lo lleva a aceptar intervenciones en su política interna. Recordemos las tiendas de raya porfiristas: éstas fiaban ampliamente a los campesinos hasta que no podían pagar y quedaban esclavizados al hacendado.

Si en la concepción clásica, el soberano (fuera una persona, un cuerpo colegiado o todo el pueblo) era quien podía imponer su voluntad en toda la vastedad de sus dominios ¿cómo poder seguir manteniendo una interpretación similar si por problemas de endeudamiento México acepta imposiciones en materia de política económica a través de las llamadas "cartas de intención" firmadas con el FMI; o si, por las mismas presiones, acepta vender su petróleo por debajo de los precios internacionales como sucedió en las negociaciones de la deuda en 1982¹⁴, o si acepta comprometer sus

¹⁴ El mismo José Ángel Gurriá, entonces subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la STICP, y responsable del manejo de la deuda externa, señala que las autoridades estadounidenses condicionaron su apoyo al establecimiento de costos exagerados, "lo que redundó en mayores presiones a la de por sí deteriorada capacidad de pago del país (...) Para el préstamo de 1000 millones de dólares como pago anticipado de petróleo, el gobierno estadounidense pidió fijar el precio del petróleo a un nivel más bajo del que prevalecía en el mercado, de tal suerte que el volumen del petróleo a entregar equivalía en realidad a 1200

recursos naturales, como el petróleo, como respaldo de pago al acreedor, como lo hizo al iniciar su gobierno el presidente Zedillo?¹¹⁵

Luis González Souza¹¹⁶ hace una interesante correlación entre las fechas de las firmas de las cartas de intención del gobierno mexicano con el FMI y algunas acciones del gobierno que se alejan de su tradicional postura: en la renegociación de la deuda de 1982-1983 se establecieron varios de los elementos integrantes de la estrategia de "cambio estructural" seguido por Miguel de la Madrid, algunos de estos destinados a sanear las finanzas públicas fueron la contracción del gasto público, el ajuste de los precios y tarifas del sector público, la eliminación de los controles para los precios del sector privado y el aumento de los impuestos al consumo; asimismo, se contempló la flexibilización de la tasa de cambio y la promoción de las exportaciones.

Por su parte, la firma de la carta de intención de julio de 1986 coincide con el ingreso de México al GATT (agosto de 1986), una decisión que se había rechazado desde el gobierno de López Portillo a pesar de las presiones estadounidenses en ese sentido. Como una de sus secuelas, el gobierno mexicano se somete de antemano, para efectos de cualquier litigio, a la jurisdicción de tribunales extranjeros, a la vez que renuncia a la inmunidad de bienes nacionales en el extranjero.

Siguiendo con González Souza, en la última renegociación, la de 1989-1990, con que inicia la administración salinista, el FMI logró que el gobierno mexicano abriera ampliamente la economía a los

millones de dólares". José Ángel Gurría, "Política Financiera Internacional 1970-1992", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, p. 310.

¹¹⁵ Curiosamente, el gobierno de Salinas inició su administración con un proceso de reestructuración de la deuda externa, amarrado por una carta de intención y lo concluyó dejando las condiciones para que el siguiente gobierno llevara al cabo otra reestructuración con su firma de compromisos correspondiente.

¹¹⁶ Luis González Souza, *Soberanía herida*, tomo 1. México, Editorial Nuestro Tiempo, s/f, pp. 80-85.

inversionistas extranjeros, manifestándose en la expedición, apenas un mes después de la firma de la carta de intención, del nuevo Reglamento sobre inversión extranjera (15 de mayo de 1989).

Independientemente de tales coincidencias, lo que sí es claro es la inusual postura del gobierno de rendir cuentas a la institución financiera internacional sobre su apego a las directrices económicas acordadas en documentos similares anteriores, así como también de expresarle su plena disposición "a adoptar medidas adicionales, si fuera necesario, para alcanzar ese objetivo", y aceptar que el FMI evalúe, conjuntamente con las autoridades mexicanas, el avance conseguido, comprometiéndose a realizar posteriores reuniones "con el fin de llegar a un acuerdo sobre el curso de las políticas para los años 1991 y 1992".¹¹⁷

Por otro lado, si bien los regímenes de la revolución han hecho énfasis en sus pronunciamientos de que la estabilidad y fortaleza económica del país, junto con el bienestar de la población, son elementos fundamentales de la soberanía¹¹⁸, la evolución de indicadores económicos como la distribución del ingreso demuestra que durante el periodo de Salinas, e incluso en el de De la Madrid, se registró un comportamiento contradictorio entre esos dos objetivos de política económica. En efecto, mientras que los indicadores macroeconómicos mejoraron notablemente, lo que le permitió al país su entrada a la OCDE, el bienestar de la población decayó. Como se observa en el siguiente cuadro, entre 1984 y 1994 se da una mayor polarización entre la población de niveles de ingresos altos respecto de la población de ingresos medianos y muy bajos. Más

¹¹⁷ "Convenio del Gobierno de México con el Fondo Monetario Internacional". Texto de la carta enviada a Michel Camdessus, director-gerente del FMI, signada por Pedro Aspe Armella, secretario de Hacienda, y Miguel Mancera Aguayo, director general del Banco de México, firmada el 11 de abril de 1989, en *Comercio Exterior*, Vol. 39, Núm. 4, México, abril de 1989, pp. 355-359.

¹¹⁸ El propio mandatario Salinas señaló que "Para defender la soberanía de México hay que integrar a todos, con justicia, a la vida nacional, acortar diferencias sociales y ampliar la participación del mayor número en los asuntos y en los beneficios del esfuerzo colectivo...". Carlos Salinas de Gortari, *II Informe de Gobierno*, 1993.

aún, los mismos datos revelan que en 1994 la participación de los grupos desfavorecidos en el ingreso nacional era menor a la que se registró en 1968, lo que significaría el debilitamiento de la soberanía si tomamos como criterio de evaluación los propios argumentos que han esgrimido los gobiernos de la revolución.

**Distribución del ingreso por familias
de 1968 a 1992**

Quintiles	1968	1984	1989	1992	1994
	%	%	%	%	%
I	3.63	4.83	4.39	3.27	3.28
II	7.54	9.53	8.47	8.74	7.53
III	13.26	14.26	13.19	12.22	12.02
IV	19.02	21.88	20.40	19.84	19.63
V	65.55	49.50	53.55	56.93	57.54

Fuente: Lorenzo Meyer, "Estado, soberanía y nacionalismo", en *Los compromisos con la Nación*, col. México 2000, Plaza & Janés, México, 1996, pp. 40-58.

La debilidad de nuestro país frente a Estados Unidos quedó reflejada en la posición adoptada durante las negociaciones del TLC. En ellas, México exhibió, según diversos analistas, una clara incapacidad por defender el interés de la nación, incluso el interés de algunos sectores de la élite económica.¹¹⁹

¹¹⁹ Véase, por ejemplo, Jorge Castañeda, *The Estados Unidos Affaire. Cinco ensayos sobre un "amor" oblicuo*, México, 1996, edit. Aguilar Nuevo Siglo, 126 pp. Entre otros puntos, Castañeda critica lo que considera "uno de los errores más graves del TLC de Salinas: haber consagrado el principio de la igualdad entre los tres miembros, en lugar de imponer el de la asimetría vigente y la graduación paulatina" (p.22), reconocimiento que le fue concedido a España, Grecia y Portugal al incorporarse a la Comunidad Económica Europea. Asimismo, apoyándose en un estudio de Bernardo Sepúlveda, excañiller de nuestro país, Castañeda señala la "posición de desigualdad y de debilidad en la que quedan las empresas mexicanas en México frente a las americanas y canadienses con respecto al recurso al arbitraje internacional", violando el principio de la igualdad entre nacionales y extranjeros (p. 22).

Independientemente de los beneficios o perjuicios que el TLC pueda acarrear a ambos países, existen entre ellos perspectivas diferentes. A diferencia de Estados Unidos, cuyo interés nacional lo ha llevado a extender su hegemonía a toda América, integrándola en una sola unidad económica y política¹²⁰, para México representa una desviación de su proyecto histórico como nación y un cambio radical en cuanto a su tradicional conducta internacional. En efecto, nuestro país tanto por su legado histórico, como por su identidad cultural y posición geográfica, encontró en el latinoamericanismo un baluarte a su integridad y autodeterminación como país¹²¹.

Pero si en un principio se llegó a pensar que "un Tratado de esa naturaleza no puede significar el abandono y la deformación de nuestra tradición política, ni que es un camino para simplemente integrarnos a la región norte del continente",¹²² los hechos reflejan un alejamiento de nuestro país en el abanderamiento de las principales causas latinoamericanas, así como un debilitamiento de los flujos comerciales con la región en comparación con el importante crecimiento que registran hacia Estados Unidos y Canadá.

Este cambio de su postura internacional le ha valido a nuestro país perder gran parte de su tradicional liderazgo en el área, situación que se hace patente en el escaso apoyo que le ha brindado la región latinoamericana para ocupar posiciones en los organismos internacionales, como lo fueron los casos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o, más dramáticamente, la candidatura de

¹²⁰ Esos sueños han estado presente desde los orígenes de Estados Unidos como nación independiente hasta nuestros días, desde la Doctrina Monroe hasta la *Iniciativa para las Américas* de George Bush.

¹²¹ Para confirmarlo pueden revisarse los cuatro volúmenes de *Política Exterior, 175 años de historia, op. cit.*, los cuales contienen una gran cantidad de testimonios en ese sentido, desde la independencia hasta nuestros días.

¹²² Victor Flores Oléa, "México: la afirmación de la soberanía nacional", en Carlos Arriola (comp.) *Testimonios sobre el TLC*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1994, 262 pp.

Carlos Salinas para ocupar la presidencia del Organismo Mundial de Comercio.

Vale recordar que en el pasado, esta posición activa de México hacia América Latina fue motivo de constantes disgustos para Estados Unidos, por lo que también habría que estudiar esta coincidencia entre el alejamiento de la defensa de las posturas latinoamericanas y el inicio de la negociación del TLC.

Con lo que respecta a otro problema candente de la relación bilateral, el de la migración, desde principios del sexenio salinista se fueron acumulando evidencias de la incapacidad (o quizá el interés de no hacer nada que empañara la relación con Estados Unidos) del gobierno mexicano de defender con firmeza a los connacionales que se encontraban allende la frontera norte, así como de observar en todo momento la aplicación del derecho internacional.

En el caso de la migración ilegal de mexicanos a Estados Unidos, si bien es cierto que la política nacional al respecto ha sido durante los últimos años una especie de *laissez faire-laissez passer*, durante el sexenio salinista se profundizó esta indiferencia, sobre todo si se toma en cuenta que en el lapso se incrementaron alarmantemente en aquel país los casos de violaciones a los derechos humanos de los migrantes mexicanos, la mayoría cometidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) como resultado tanto del clima de xenofobia antimexicano como por las diversas iniciativas del Congreso estadounidense a ese respecto.

Ante esa situación, el gobierno mexicano estaba obligado a emprender acciones más decididas de protección de los connacionales, pero también a desarrollar -como señala Jorge Castañeda- una vasta campaña para contrarrestar ese clima de histeria antimexicano: "El mismo esfuerzo que se hizo para el TLC,

los mismos lobistas y empresas de relaciones públicas (...) las mismas visitas del presidente de la República a cuanta universidad y foro empresarial había, el mismo *road-show* de todos los ministros del gabinete, las mismas inserciones pagadas en los periódicos y los mismos comerciales en la televisión"¹²³. ¿Acaso defender con el mismo esfuerzo la integridad de los mexicanos y con ello la dignidad del país importa menos al interés nacional que la firma de un acuerdo comercial?

De igual forma, a inicios del sexenio salinista se registró un incidente que puso en entredicho el apego tradicional de México al derecho internacional en asuntos migratorios. El suceso se registró cuando varios barcos que transportaban inmigrantes chinos tocaron costas mexicanas; en un principio, las autoridades migratorias del país respondieron brindándoles asistencia conforme al derecho internacional, sin embargo, debido a las presiones que ejerció el gobierno de Estados Unidos se modificó dicha postura, cambiando radicalmente la interpretación de los hechos.¹²⁴

El problema de la lucha contra el narcotráfico es otro asunto de la relación bilateral que ha dado pie a la intervención de Estados Unidos en nuestros asuntos internos. El problema tiene como origen dos interpretaciones diferentes. La tesis esgrimida por nuestro país señala que al ser nuestro vecino del norte un mercado de consumo, genera la producción de estupefacientes sobre todo en naciones pobres como son las latinoamericanas; al ser la puerta de entrada a

¹²³ Castañeda, *ibid.*, p.

¹²⁴ Estado Unidos hizo todo lo posible para que los barcos de inmigrantes chinos no tocaran su territorio, puesto que su ley de asilo protege a cualquiera que entre al país por motivos de persecución. Si bien los barcos se dirigían a costas californianas, "misteriosamente" llegaron a costas mexicanas (la prensa dio la versión de que fueron conducidos por los servicios de guardacostas estadounidenses); después de una serie de declaraciones contradictorias entre funcionarios de la Cancillería y de la Secretaría de Gobernación, con lo que publicaba la prensa estadounidense, los chinos fueron esposados, humillados por agentes mexicanos, interrogados a puerta cerrada en presencia de agentes del SNI estadounidense y luego deportados por el gobierno de México, argumentando que el motivo de los migrantes era económico, tal y como lo adujo Washington desde un principio. Véase Jorge Castañeda, "Las castañas chinas", en *Proceso* 873, 23 de julio de 1993, p. 37.

Estados Unidos, México se ve involucrado como país de tránsito para ese tipo de mercancías. De esta manera, sin ser un productor importante de estupefacientes, México tiene que pagar un precio altísimo por impedir ese tránsito, por lo que, según la postura mexicana, la responsabilidad debe ser compartida con Estados Unidos.

Estados Unidos, por su parte, considera que está siendo afectado directamente desde México y piensa que este país no hace lo suficiente por acabar con las redes del narcotráfico.

El afán de combatir más eficazmente este flagelo ha llevado a ambos países a desarrollar una política de cooperación; sin embargo, la forma en que ésta se desarrolla muestra claras y crecientes implicaciones en contra de la soberanía de México: permisos especiales otorgados a la Drug Enforcement Agency (DEA) para que pueda realizar sus trabajos de investigación en nuestro país, un creciente involucramiento de las fuerzas armadas en esa tarea, lo cual presupone maniobras militares conjuntas, permisos para incursionar en el espacio aéreo mexicano, etcétera.

De igual forma, esta modalidad de cooperación entre ambos países lleva como uno de sus aspectos la venta, renta o cesión de equipo antinarcótico -helicópteros, aviones, radares, etc.- la cual sin embargo va acompañada de ciertos condicionamiento con respecto al uso del equipo, entrenamiento, refacciones, que resultan atractivas desde el punto de vista económico pero que acarrear implicaciones obvias a nivel político.¹²⁵

Dicha cooperación trae aparejada las certificaciones que hace el gobierno de Estados Unidos, señalando a aquellos países que reciben su ayuda como amigos si a su juicio cooperaron eficazmente, lo cual

¹²⁵ Castañeda, *The Estados Unidos Affaire*, ibid., pp. 29-30.

es humillante para la dignidad del país y una clara intromisión en nuestros asuntos internos. Aceptar ese tipo de calificaciones significaría que México tiene que hacer lo que ellos quieren, o lo que es igual, la política de seguridad en materia de lucha contra el narcotráfico sería dictada en Estados Unidos.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

69

Conclusiones

Durante la década de los ochenta comienza a perfilarse en nuestro país un nuevo tipo de Estado como consecuencia básicamente de dos factores: por un lado, el agotamiento del modelo de desarrollo instaurado por los gobiernos emanados de la Revolución, situación que se hace patente a partir de 1982. Por el otro, la incapacidad del sistema político mexicano para dar espacio de participación a todos los sectores de la sociedad, tal y como lo demuestra, entre otras cosas, la demanda generalizada de la sociedad por concretar un sistema electoral que permita realizar elecciones transparentes, equitativas y confiables.

La nueva élite política que asciende al poder en 1988 sienta las bases de un nuevo Estado mexicano de corte neoliberal, tendencia que será profundizada durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. El viejo Estado asistencial busca ser sustituido en este periodo por el llamado Estado solidario, cuyas característica principal es su redimensionamiento, es decir, el acotamiento de su participación en la economía, la reducción de sus funciones sociales, una mayor participación de la sociedad en la vida pública y la erosión de sus bases corporativas, entre otras.

Esta transformación radical de las bases sobre las que se apoyaba el Estado de la revolución ha ido acompañada de la modificación de muchos de los principios que guiaban su actuación, uno de los cuales es el de soberanía. Como puede constarse a lo largo de este estudio, la soberanía es un concepto histórico que acompaña al desarrollo del Estado-nación, ajustando u ampliando su contenido de acuerdo con las necesidades de cada época.

Visto de esta manera, más que un concepto científico válido para explicar una determinada realidad, la soberanía se presenta como un concepto político, concebido y utilizado como instrumento para legitimar el poder supremo y absoluto del príncipe (quien quiera que este fuera: el rey, el pueblo, una parte del pueblo, etc.), así como para afirmar su independencia frente a otras potencias. Esto puede apreciarse tanto en el plano de la filosofía política como en los hechos.

Encontramos, en el caso de México, un tratamiento similar de la soberanía. Primero, sirve como instrumento ideológico para declarar la independencia frente a España y unificar las regiones y provincias que constituían el antiguo virreinato: estando acéfalo el trono e invadido el reino por otras potencias, el pueblo recupera la titularidad de la soberanía y decide -soberanamente- constituirse como un país con régimen político propio. Una vez fundada la nación -en los términos jurídicos de gobierno, territorio y pueblo- la soberanía es enarbolada como muro de contención frente a los intentos de otras potencias por intervenir en sus asuntos internos.

Al instaurarse el Estado de la revolución, la estructura jurídica del mismo incorpora, en su espíritu, una amplia definición de soberanía en estos mismos aspectos. Por un lado, deja clara su plena potestad para autodeterminar libremente su destino, refirmando el total dominio de la nación sobre su territorio, recursos naturales, aguas y cielo patrimoniales. Por el otro, se define como un país absolutamente independiente en el concierto de las naciones.

A pesar de que muchos de los elementos que caracterizaban la soberanía en el Estado de la revolución siguen vigentes en la estructura jurídica, las acciones de política interior y exterior que llevó a cabo el gobierno de Salinas de Gortari se apartan de esta definición original. Algunas evidencias exploradas en el estudio son

la cada vez menor autonomía del país para diseñar la política económica y la mayor vulnerabilidad ante las presiones de Estados Unidos en lo referente a la lucha contra el narcotráfico y el control de la migración.

Aún más, encontramos en las diversas reformas constitucionales impulsadas por dicho gobierno, la eliminación de ciertas disposiciones consideradas anteriormente como garantías para la preservación de la soberanía (véase capítulo 3).

Sin embargo, cabe hacer notar que estamos tratando de explicar una realidad nueva con un concepto cuyo contenido tiene más de ochenta años de vigencia en nuestro país. El contexto internacional se ha transformado radicalmente: los Estados no son ya los únicos actores en el escenario internacional, la mayoría de las ex colonias han logrado su independencia, la globalización de la economía trae aparejada la imposición de determinados modelos de desarrollo, lo que ha provocado mayor interdependencia entre los países; el desarrollo de las tecnologías de comunicación no sólo genera una uniformidad cultural entre las naciones, sino que también somete al juicio de la opinión pública internacional los asuntos internos de cualquier país.

En este sentido, el contenido de la soberanía que aparece implícito en la Constitución política mexicana, resulta demasiado estrecho, e incluso inadecuado, para explicar tanto la complejidad actual de las relaciones entre los países, como el proceso de toma de decisiones interno. Antes de hablar de una pérdida o reducción de la soberanía tendrían que sentarse las bases para una redefinición del concepto, tarea que deberá tomar en cuenta la magnitud de los fenómenos internacionales y el carácter estéril de cualquier intento por oponerse a ellos.

Bibliografía

- 1.- Aguilar, Luis F., "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Barry B. Levine (comp.), *El desafío neoliberal*, Colombia, edit. Norma, 1992, pp. 197-199.
- 2.- Bobbio, Norberto, *Thomas Hobbes*, traducción de Manuel Escrivá de Romani, México, FCE, 1995, 186 pp.
- 3.- Bodino, Jean, *Los seis libros de la República*, traducción de Pedro Bravo, libro I, cap. I, Madrid, Aguilar, 1973, 238 pp.
- 4.- Salinas de Gortari, Carlos, "El liberalismo social: nuestro camino", discurso pronunciado en el LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 4 de marzo de 1992, p. 19
- 5.- -----, "Palabras pronunciadas en el acto de clausura de la XXXV Asamblea General Ordinaria de la Asociación de Industriales del estado de México", Naucalpan de Juárez, edo. de México, 4 de abril de 1989.
- 6.- Castañeda, Jorge, *The Estados Unidos Affaire. Cinco ensayos sobre un "amor" oblicuo*, México, edit. Aguilar Nuevo Siglo, 1996, 126 pp.
- 7.- Cerroni, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, traducción de Arnaldo Córdova, México, Siglo XXI, 1994, 84 pp.,
- 8.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, comentario al art. 39, México, serie Textos jurídicos, 1985.
- 9.- Fernández Santillán, José F., *Hobbes y Rousseau, entre la autocracia y la democracia*, México, FCE, 1992, 178 pp.
- 10.- Flores Olea, Víctor, "México: la afirmación de la soberanía nacional", en Carlos Arriola (comp.) *Testimonios sobre el TLC*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 259-265.

11.- Gómez Mandujano, José Antonio, "Propuestas para avanzar en la desregulación y la simplificación administrativa", en Antonio Argüelles (coord.), *Retos y Propuestas. El Servicio Público*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, 1994.

12.- González Souza, Luis, *Soberanía herida*, tomo 1. México, Editorial Nuestro Tiempo, s/f., 170 pp.

13.- Gorbachov, Mijaíl, "Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 7 de diciembre de 1988", en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial (Antología de principios y tesis)*, México, FCE, 1993.

14.- Guerrero, Omar, "¿Qué papel deberá tener el Estado en la economía y en la atención de necesidades sociales...?", en Antonio Argüelles y José Antonio Gómez Mandujano, *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 20-21.

15.- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*, México, Editorial Era, 1992, 140 pp.

16.- Gurría, José Ángel, "Política Financiera Internacional 1970-1992", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, pp. 305-341.

17.- Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives, *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, México, edit. Las líneas del mar, 1994, 536 pp.

18.- Heller, Hermann, *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho individual*, traducción de Mario de la Cueva, México, FCE-UNAM, 1995, 224 pp.

19.- Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 1987, 620 pp.

- 20.- Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales*, México, 1994, 480 pp.
- 21.- Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, México, Compañía Editorial Continental, 1958, 290 pp.
- 22.- Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución. Violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994, 307 pp.
- 23.- Laski, Harold J., *El liberalismo europeo*, traducción de Victoriano Miguélez, Breviarios núm. 81, México, FCE, 1988, , 241 pp.
- 24.- Martínez, Gabriel y Guillermo Fárber, *Desregulación económica (1989-1993)*, México, FCE, 1994, 356 pp.
- 25.- Medina, Luis, *Hacia un nuevo Estado, México 1920-1993*, México, FCE, 1994, 338 pp.
- 26.- Meyer, Lorenzo, "Estado, soberanía y nacionalismo", en Varios autores, *Los compromisos con la Nación*, , México, 1996, Plaza y Janés, pp. 41-58.
- 27.- Pantoja Morán, David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- 28.- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*.
- 29.- Presidencia de la República-Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*. 7 vols.
- 30.- Rebolledo Gout, Juan, *La Reforma del Estado en México*, México, FCE, 1993, 272 pp.
- 31.- Rives Sánchez, Roberto, "Desarrollo administrativo del Estado mexicano", en *La reforma del Estado*, tomo II, marzo de 1992, col. Política y Administración, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

- 32.- Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, s/t, México, Porrúa, 1992, pp. 3-76.
- 33.- Samuelson, Paul y William D. Nordhaus, *Economía*, 13a. ed., traducción de José Luis Sanpedro, México, McGraw Hill, 1984, 986 pp.
- 34.- Sieyés, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, traducción de José Rico Godoy, México, UNAM, col. Nuestros Clásicos, núm. 40, 1989, 167 pp.
- 35.- Smith, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, traducción de Gabriel Franco, México, FCE, 1987, 918 pp.
- 36.- SRE-Archivo Histórico Diplomático Mexicano, "Instrucciones generales para el Ministro Zozaya", en *Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, 1985, vol.
- 37.- Villarreal, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, FCE, 1993, 395 pp.

Hemerografía:

- 1.- Abella Armengol, Gloria, "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*, nú. 62, abril-junio de 1994, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM,
- 2.- Castañeda, Jorge, "Las castañas chinas", en *Proceso* 873, México, 23 de julio de 1993, p. 37.
- 3.- *Comercio Exterior*, "Convenio del Gobierno de México con el Fondo Monetario Internacional", Vol. 39, Núm. 4, México, Bancomext, abril de 1989, pp. 355-359.
- 4.- "Iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm 18, enero-marzo de 1988, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México.

5.- Kuri Gaytán, Armando, "La globalización, hacia un nuevo tipo de hegemonía", en *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 12, México, diciembre de 1992, p. 1172.

6.- Ortiz Pinchetti, José Agustín, "Vivir en el Protectorado", en *La Jornada*, México, octubre de 1996.

7.- Pardo, Ma. del Carmen, "El cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en *La revista del Colegio*, Año IV, Núm. 6, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., 1996, p 26.

8.- Rodríguez Arriaga, Manuel, "Soberanía, seguridad y desarrollo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 16, julio-septiembre de 1987, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, pp.14-16.

9.- Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", en *Nexos*, México, núm. 148, abril de 1990, p. 28.

10.- Sirvent, Carlos, "De la reforma del Estado a la reforma del gobierno", en *Examen*, año 5, núm. 57, febrero de 1994, México, pp. 10-11.

Informes de Gobierno

Carlos Salinas de Gortari, *Informes de Gobierno*