

La soberanía nacional y los recursos estratégicos

Diputado Alberto Cifuentes Negrete*

SOBERANÍA proviene del latín *superanus, super*: sobre, encima. La soberanía es la instancia última de decisión, es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Herman Heller, es “aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz”.

Es así que la soberanía nacional significa el derecho que tiene un pueblo a que nadie interfiera en su vida, el derecho de un pueblo a darse el gobierno y el tipo de organización social que libremente elija.

La soberanía es un producto histórico, tiene su origen y evolución en la necesidad de las sociedades de contar con un poder centralizado, capaz de pacificar y someter dentro de un territorio determinado tanto a los poderes ideológicos –iglesias, universidades, medios de comunicación, entre otros–, como a los poderes económicos –grupos financieros, empresariales, corporaciones, entre otros–, mediante la monopolización de la violencia legítima. De esta forma emergió el Estado político moderno como instancia de defensa de la unidad nacional, frente a las amenazas

externas y a los peligros internos de disgregación. Para ello se tuvo que afirmar el poder como poder soberano, es decir, superior políticamente al de cualquier otro poder externo como interno.

En este sentido, la soberanía surge como: “la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder”, concepto negativo que se traduce en la noción positiva de “una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional”.

De lo anterior se deducen las dos características del poder soberano que señala Tena Ramírez: independencia y supremacía. La *independencia* mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se halle subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece; la independencia es cualidad de la soberanía exterior. Por su parte, la noción de *suprema-*

*Diputado Federal miembro del grupo parlamentario del PAN, Secretario del Instituto de Investigaciones Legislativas.

cía se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del mismo. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad. Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior.

La soberanía nacional se entiende esencialmente como el reconocimiento del derecho de los pueblos a su autodeterminación. Es decir, la facultad de un pueblo a elegir el camino que prefiera, a darse la forma de organización jurídica, política y social que mejor responda a sus intereses, a establecer el tipo de gobierno que considere más adecuado y, desde luego, a crear las condiciones que le permita hacer que esa soberanía tenga vigencia en la práctica, esto es que no sea meramente formal y declarativa, sino una realidad palpable y respirable.

La soberanía no es un simple derecho subjetivo cuyo ejercicio quede al arbitrio de su titular. Al contrario, la soberanía es la manera de ser del Estado, una cualidad intrínseca y esencial del mismo y por ello depende de su naturaleza y de sus fines. De aquí que no pueda desligarse nunca la soberanía del fin del Estado, so pena de convertirla en un poder omnimodo y arbitrario.

El Estado, como forma en que se estructura y organiza el pueblo, al revestirse de una personalidad jurídica y política, se convierte en el poder soberano; el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación, es decir, reside en su propio elemento humano. Pero este elemento humano traducido en Estado, por su esencia y por sus fines, debe estar sometido al derecho, tanto en el plano internacional, frente a otros Esta-

dos que tienen iguales derechos que él, como en el plano interno, frente a los individuos y grupos que viven dentro de su territorio.

Por ello, el tema de la soberanía está íntimamente ligado con la sumisión del Estado al derecho, pues la soberanía no significa la potestad de negar todo ordenamiento jurídico por el contrario, como lo expone De la Cueva:

...es la potestad de determinar el contenido del orden jurídico, que es una necesidad de la existencia del Estado. El derecho es norma necesaria para el Estado, pues sin ella se produciría la anarquía, que es la negación de la sociedad y del Estado. Naturalmente, el Estado puede variar el contenido del ordenamiento jurídico y esta potestad es también ejercicio de la soberanía, por ello el derecho puede ser modificado, pero no violado, porque esto equivale a la anarquía.

En este orden de ideas, el Estado moderno habrá de configurarse y fortalecerse como un Estado de derecho, como un poder soberano, encargado de elaborar, hacer cumplir y sujetarse a las leyes. La soberanía del Estado debe transformarse en soberanía de la legalidad, donde las propias instituciones estatales se encuentran jurídicamente limitadas en sus competencias y atribuciones.

Sin embargo, dicho control del Estado por el Estado sólo puede consolidarse mediante la democratización de la soberanía estatal, esto es, mediante la sustentación del imperio de la legalidad en la soberanía popular. Básicamente, ello significa que el poder supremo sólo puede pertenecer legítimamente al pueblo, y que éste, y nadie más, es quien debe elaborar, modificar y establecer las leyes que

organizan y regulan tanto el funcionamiento del Estado como el de la sociedad civil.

En este sentido, el Estado tiene su origen en una convención expresa o tácita de sus miembros, estos conservan permanentemente su soberanía y los gobernantes sólo ejercitan la soberanía por delegación del pueblo, como simples poseedores que están sometidos al pueblo y pueden ser depuestos por el mismo. Esta idea universal se consignó en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanada de la Revolución francesa.

En nuestro país, aparece desde 1813 con “Los sentimientos de la nación” y posteriormente es recogida por el constituyente mexicano al triunfo de la guerra de independencia y, desde entonces, hasta nuestros días. Es así que la radicación de la soberanía y, por ende del poder constituyente, la establece el artículo 39 de nuestra Constitución Política, que dispone:

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Este precepto alude a la radicación popular de la soberanía, principalmente cuando emplea los adverbios *esencial* y *originalmente*. El primero implica que la soberanía es consustancial y concomitante al pueblo, o sea, que éste tiene como atributo de esencia el ser soberano. Mientras que la palabra *originalmente* significa que es el pueblo la fuente de la soberanía, su único sujeto o dueño, pero dada la imposibilidad práctica de desempeñarla por sí mismo, delega su ejercicio en órganos por él creados expresamente en la Constitución, los cuales despliegan el poder soberano popular en forma derivada; de tal

forma que el artículo 41 constitucional establece:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El pueblo, titular de la soberanía, produce la ley por conducto de sus representantes en congresos constituyentes u ordinarios, que señala funciones, fija competencias y establece limitaciones a los órganos públicos y a los funcionarios. Así, gobernantes y gobernados están sujetos a las condiciones legales que el pueblo fijó a través de un congreso constituyente y a las posteriores manifestaciones de la voluntad popular, que sus representantes determinan mediante adiciones o modificaciones a la Constitución y a las leyes que de ella derivan.

Por otra parte la soberanía opera, en lo internacional, con plena libertad para establecer relaciones con otros Estados u organizaciones de estos, celebrar convenios o tratados y para hacer que se respete totalmente la independencia de su territorio y la vigencia de las leyes e instituciones.

De esta manera, el Estado nacional propiamente moderno desemboca progresivamente en Estado soberano, constitucional y democrático, entendiéndose que soberanía, constitucionalidad y democracia son sus dimensiones esenciales que deben apoyarse recíprocamente. Por eso un Estado que se ve sometido a poderes externos o internos

de cualquier naturaleza, o uno que no puede cumplir y hace cumplir las leyes, o uno que no logra representar legítimamente la voluntad del pueblo no es, por definición, un Estado que encarne efectivamente el principio de la soberanía popular.

Acción Nacional ha sostenido que el gobierno, como elemento del Estado:

...debe ser expresión auténtica de la colectividad y del interés nacional, lo cual sólo se logra mediante el recto ejercicio de la autoridad, que no es el capricho de un hombre o de un grupo, sino que tiene por fin la realización del bien común, que simultáneamente implica la justicia y la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto y la protección de la persona. Sólo un Estado que sea verdaderamente nacional y proceda con sincero apego a estos principios, puede tener la necesaria plenitud de autoridad.

En síntesis la soberanía debe estar limitada al principio del bien común.

Asimismo, el principio de soberanía y la posibilidad de ejercerla están ligados a la independencia económica y cultural, a la independencia política y social, a la paz, a su seguridad nacional y pública, al orden y a la amistad entre los pueblos.

No hay que olvidar que:

...un pueblo que carece de independencia económica y que no puede utilizar sus riquezas en beneficio propio, no es soberano; y por ello la relación indisoluble entre la soberanía e independencia económica. Pensar que un país puede hoy ser soberano sin ser económicamente independiente es conformarse con un precepto formal y no entender que dicha

independencia es la condición para el ejercicio real de la soberanía.

En esta tesitura, Jorge Carpizo considera que la soberanía es “sinónimo de libertad, independencia, poder constituyente, pueblo, autodeterminación y del principio de no intervención”. Y señala que “la idea de soberanía no es sólo un concepto político y jurídico, sino también e igualmente importante, de índole económico y cultural”. Distinguiendo:

...soberanía política es la facultad de autodeterminación, de independencia y de igualdad de los Estados; soberanía jurídica es la creación de una Constitución y de todas las normas que derivan de ella; soberanía económica es la atribución de determinar un sistema económico y de disponer de sus recursos naturales y soberanía cultural es la preservación del modo de ser y de pensar de la comunidad política.

Para Carpizo, soberanía es:

...libertad interna y externa del pueblo constituido en Estado... La soberanía implica la libre y justa disposición de los satisfactores materiales y culturales en un Estado para que los hombres que forman los pueblos lleven realmente una existencia digna de ser vivida.

De las diferentes concepciones, interesa resaltar la económica. La rectoría económica del Estado se encuentra plasmada en la Ley Fundamental en los artículos 25, 26 y 28 que integran lo que se conoce como el “capítulo económico”.

Dice Burgoa Orihuela que en la rectoría económica, el Estado adopta una actitud diversa del liberalismo y del intervencionismo,

...puesto que en ella no se trata de un intervencionismo estatal propiamente dicho en las actividades económicas ni, por mayoría de razón, de una mera vigilancia de dichas actividades, sino *la asunción de éstas por parte del Estado al través de la funciones legislativa y administrativa...* La rectoría estatal, por ende, se manifiesta en la potestad para establecer normas directivas de las actividades económicas y para aplicarlas en la realidad donde se despliegan. Dichas normas pueden tener diferente alcance cuya extensión se demarca por las leyes en que se contengan y conforme al solo arbitrio estatal. Por virtud de ese alcance variable, la rectoría económica del Estado puede absorber cualquier actividad económica con el objeto de dirigirla y de excluir de su desempeño a entes individuales o colectivos distintos de él, o permitir la concurrencia de éstos en su desempeño, pero siempre bajo la dirección estatal.

Acción Nacional concibe al Estado rector sosteniendo que:

...el Estado no es un espectador respecto de la economía nacional; tiene un deber preciso de orientación y tutela, de organización justa y eficaz de las diversas fuerzas e instrumentos que impelen naturalmente el proceso económico o permiten su desarrollo.

Por lo que respecta a la intervención del Estado en las áreas estratégicas, el artículo 25 constitucional en su párrafo cuarto establece:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas

que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Ahora bien, el artículo 28 establece una prohibición general respecto a la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y aquellas que se establezcan a título de protección a la industria. Sin embargo, esta prohibición no es absoluta ya que en el mismo artículo se señalan tres excepciones a ésta: la relativa a las áreas estratégicas; las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores con las especificaciones que ahí se mencionan; y los privilegios a autores, artistas, inventores y perfeccionadores de mejoras.

Por lo que se refiere a las áreas estratégicas, el párrafo cuarto del citado artículo a la letra dice:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión...

En el texto original de este artículo, las únicas áreas que se reservaban al Estado eran la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la emisión de billete por medio de un sólo banco que controlaba el gobierno federal.

Es con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, que se agregan a las funciones que el Estado ejercía de manera exclusiva en áreas estratégicas: comunicaciones por vía satélite, petróleo, petroquímica básica, minerales, radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles. Sin embargo, en 1995 se excluye a las comunicaciones vía satélite y a los ferrocarriles de estas áreas, otorgándoles el carácter de prioritarias.

De acuerdo con el *Diccionario General de la Lengua Española*, *estratégica* significa “que posee el arte de la estrategia o perteneciente a la estrategia”.

A su vez *estrategia* es “el arte de dirigir las operaciones militares; y en sentido figurado, arte, traza para dirigir un asunto”. Por otra parte, el diccionario antes citado señala que *recursos* “son los bienes o medios de subsistencia”.

El glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal indica que *estrategia* es el “...término utilizado para identificar las operaciones fundamentales tácticas del aparato económico...”.

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* define a las áreas estratégicas como

...el conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios– que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional...

De lo anterior deriva que tres pueden ser las razones o fundamentos para que un área sea considerada como estratégica:

La primera, de ellas es la *seguridad nacional* que:

...generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa...

...no se concreta a la capacidad militar para evitar dicho eventual derrocamiento sino que, en general, también implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos; virtualmente, cualquier programa gubernamental... puede justificarse, en parte, por proteger seguridad nacional...

La segunda es el *interés general*, es decir, que atiende a una necesidad de carácter colectivo; y por último, el *beneficio social*, que como se entiende es el bien que se hace a favor de la sociedad.

Para Acción Nacional, la función del Estado como rector de la economía justifica que en ocasiones asuma la propiedad y el monopolio de ciertas actividades; sin embargo esta facultad debe limitarse a casos especiales, estratégicos, determinados por la ley, con el fin de impedir un excesivo poder económico en manos de particulares, pero siempre con el objetivo de procurar el bien común, a la vez que cuidar la prestación adecuada y eficaz de los servicios públicos.

Aunado a lo anterior el PAN ha considerado que:

...en cumplimiento de su misión subsidiaria y supletoria, el Estado debe fomentar el aprovechamiento racional de los recursos materiales, estimular y coordi-

nar todas las actividades adecuadas para la estabilidad y prosperidad de la economía;... la conveniencia y los límites de la intervención económica del Estado dependen de las exigencias del bien común en los casos concretos...

...en donde la iniciativa privada sea imposible o suficiente, el Estado ha de urgir la organización de actividades sociales, sin matar, estorbar ni desplazar esa iniciativa, pues en estos casos, la acción administrativa oficial resulta agotante y destructora...

Con relación a las empresas estatales Acción Nacional sostiene que ellas sólo se justifican cuando hay carencia de iniciativa privada o cuando el control privado de una actividad económica puede poner en peligro la estabilidad del Estado; debiendo rechazarse la política económica de competencia con la iniciativa privada que tiende a impedir sus actividades o a desplazarla en campos donde cumple eficazmente.

En cualesquiera de estos casos, la más elemental ética política exige rendición de cuentas claras al pueblo, que aporta los capitales necesarios para las empresas descentralizadas.

Se entiende que el objetivo de que el Estado conduzca de manera exclusiva estas áreas de la economía es garantizar que su manejo esté vinculado a los objetivos de la nación en materia de desarrollo económico, pero como bien lo sostuvo Manuel Gómez Morín:

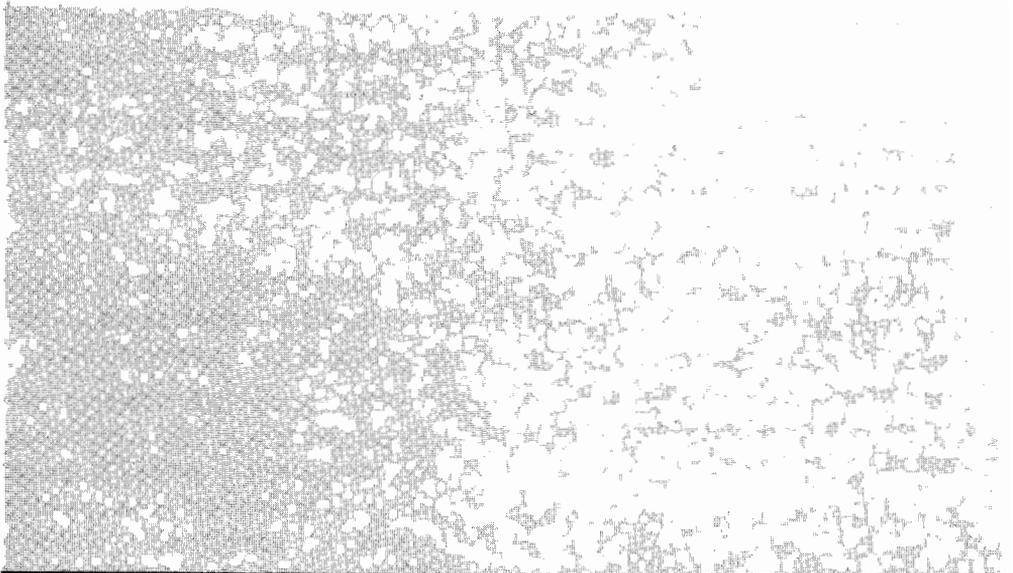
...no es cierto que el Estado necesite ser propietario para dar a la vida económica el cauce apropiado, para hacer obra de paz social o para obtener la necesaria abundancia. Al contrario, el Estado propietario hace imposible alcanzar esos objetivos.

Esto no significaba que no se acepte o que se rechace la propiedad pública, sin embargo como lo señaló González Morfín:

...queremos propiedad pública por razones de bien común; pero administrada con competencia y honradez, que lo público de la propiedad no sea pretexto para la mala administración, o para la rapiña y para el desvío de fondos en contra del bien común del pueblo.

Es importante hacer una proyección moderna de la rectoría económica del Estado que esté atenta a las necesidades complejas del país y a la modernización que obliga a un replanteamiento de los temas. Hoy día los adelantos de la comunicación han rebasado los correos, telégrafos y a la radiotelegrafía. El planteamiento puede reproducirse a propósito de las discusiones en torno a la reforma eléctrica. Lo más importante, en todo caso, es que esta reflexión se realice en un marco de pluralidad democrática y de tolerancia, a sabiendas que ya no pueden prosperar los planteamientos hegemónicos o de grupo.

Sólo atendiendo al bien común se garantiza la soberanía nacional.



Batalla Victoria de la Republica